



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

TÍTULO DE LA TESIS

La trama vincular político-policial: una exploración de las relaciones de interdependencia entre política y policía en la Provincia de Santa Fe (1995-2015)

Autor:

Gustavo J. Gonzalez

Director:

Dr. Marcelo F. Sain

Co-Director:

Dr. Hugo Quiroga

FEBRERO DE 2019

Resumen

El objetivo central de la presente tesis fue explorar y comprender las modalidades y metamorfosis de las relaciones de interdependencia registradas entre actores políticos y policiales en la Provincia de Santa Fe en el período 1995-2015.

A los fines de explorar nuestro objeto de investigación, hemos recuperado algunas dimensiones del enfoque figuracional de Norbert Elias, posicionando los vínculos entre actores políticos y policías como una *configuración sociopolítica* caracterizada por los equilibrios inestables de poder y correlaciones de fuerza cambiantes entre los actores sociales que la componen. En conexión con esta indagación general y en un plano más específico, se buscó responder a los siguientes interrogantes: ¿Qué dispositivos institucionales, políticas, estrategias y técnicas de gobierno orientadas hacia las instituciones policiales han desplegado los actores gubernamentales y cuáles han sido las reacciones de los efectivos policiales a las mismas?; ¿Qué tipo de trayectoria, pertenencia, representaciones sociales y motivaciones portan los actores centrales de estas relaciones sociopolíticas?; ¿Qué tipo de tensiones, consensos, resistencias y adaptaciones se construyen en las relaciones entre estos actores?; y por último, y términos globales: ¿Qué modalidades y metamorfosis se han operado en el campo de las relaciones e interacciones entre actores gubernamentales y funcionarios policiales en el período comprendido entre los años 1995- 2015 en la Provincia de Santa Fe?

Nuestro análisis se focaliza en tres dimensiones interconectadas y que hemos considerado como relevantes en la configuración político-policial santafesina: a) formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno policial; b) diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso desplegadas en consecuencia; c) opiniones y representaciones de actores políticos y policiales referidos a definición y significación del “otro componente” de la relación (políticos-policías). La intersección y trayectoria procesual de estas tres dimensiones conforman el hilo nodal y principal de nuestra exploración de las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policías en la Provincia de Santa Fe entre 1995-2015.

Summary

The central aim of this thesis is to explore and understand the ways and changes of interdependence relations between political and police actors in the Province of Santa Fe, during the period 1995-2015.

With the aim of exploring our objective of investigation, we have recovered some dimensions of the Norbert Elias representation, focus setting the links between political and police actors as a social-political configuration characterized by the unsteady balance of power and correlations of changing forces between its social actors. In connection to this general research and in a more specific way, the answers to the following questions has been analysed: What type of development, ownership, social representation and motivation do the central actors of these social politic relation carry? What institutional devices, policies, strategies and techniques have been displayed towards police institutions by government actors, and what have the reactions been from the police force? What kind of tensions, consensus, oppositions and adaptations are being built by these actors? And finally, in global terms, what ways and changes have operated in the interactions between government and police actors in the above mentioned period 1995-2015 in the Province of Santa Fe?

Our analysis focuses on three interconnected dimensions we have considered relevant in the Santa Fe political police configuration: a) Institucionalization ways and existing state knowledge in the police government field; b) design and/or implementation of political strategies oriented to govern the police institution and police practices of resistance and/or consensus displayed in consequence; c) opinions and representations of political and police actors referring to a definition or meaning of “the other component” of the relation politics/ police. The intersection and evolution of these three dimensions conform the principal nodal thread of our exploring of interdependence relations between political and police actors in the province of Santa Fe, between 1995-2015.

Agradecimientos

Lo que aquí se cosifica mediante la escritura es el resultado de un largo y extenso itinerario que combinó formación, docencia e investigación y que comenzó a inicios del año 2000 en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Como consecuencia de este amplio y variado recorrido, múltiples han sido las instituciones y personas que han contribuido y realizado aportes significativos en este proceso y, en consecuencia, hacer un reconocimiento explícito de cada uno de ell@s importaría escribir un listado de agradecimientos tan extenso como la misma tesis. De todas formas procuraré condensar en las instituciones y personas que a continuación mencionaré referentes de esa gran deuda colectiva que he acumulado en estos veinte años.

En primer término, quiero expresar mi agradecimiento a la Universidad Nacional del Litoral que me ha brindado las oportunidades y condiciones para el desarrollo de una parte importante de mi carrera y desempeño académico. En segundo término, a la Universidad Nacional de Rosario, a su Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacional, a la Comisión Académica del Doctorado en Ciencia Política, a la Secretaría de Investigación y Posgrado y especialmente a l@s integrantes de la Coordinación Técnica de Doctorados que me han brindado el apoyo y la orientación en mi transcurrir en este Posgrado. En tercer término, a la Secretaría de Políticas Universitarias quien a través del otorgamiento de una beca en el marco del Programa DOCTORAR me ha posibilitado solventar mi formación en este Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. Considero que en esta tríada de instituciones se sintetiza una parte importante de mi amplio agradecimiento a “la Universidad Pública y Gratuita” sin cuya existencia y oportunidades brindadas este “producto” sería un impensable.

En el plano personal mis agradecimientos condensan reconocimiento de deudas intelectuales, afectivas y de producción colectiva. En primer lugar, a mi director y hoy amigo, Dr. Marcelo F. Sain. A quién no solamente agradezco haber despertado mi interés por la trama “política y policía” que comenzó allá en el año 1998 en el Seminario “Reformas Policiales en Argentina” organizado por el CELS en la Ciudad de Buenos Aires sino que, durante este arduo proceso de confección de la tesis, se ha convertido en un sostén invalorable con sus aportes y comentarios incisivos. A mi

codirector, Dr. Hugo Quiroga, por haberme convencido, acompañado y guiado en la decisión de “alojar” esta investigación en el campo de la reflexión politológica. En segundo término, mi inestimable agradecimiento al Profesor Juan S. Pegoraro quien ha constituido un referente intelectual y además un sostén humano fundamental en mi formación y carrera académica. A él le debo una parte importante de las inquietudes y por qué no de las “incomodidades” por comprender el rol del funcionamiento de las agencias del Sistema de Justicia Penal y de la cuestión criminal en la producción y reproducción del orden social desigual. En tercer lugar, quiero agradecer a dos estimados amigos, pilares fundamentales. Por un lado, al Dr. Máximo Sozzo, con quien no solo me anuda más de 30 años de amistad incondicional y el cual ha hecho aportes sustanciales en mi proceso de investigación sino que además, con su capacidad intelectual y empuje admirable, a constituido uno de los principales generadores de los espacios y oportunidades donde me he formado y desempeñado en el ámbito académico. Y, por otro lado, al Profesor Augusto Montero, por sus lecturas y devoluciones atentas de partes del manuscrito y por “cubrir mis ausencias” cuando el fragor de la tesis me hizo “desaparecer”. En cuarto lugar, al querido Profesor Darío Macor, quien me motivó a encontrar respuestas del “presente” mediante una mirada oblicua del “pasado”. En quinto lugar, mi extenso agradecimiento a l@s colegas y amig@s del “Programa Delito y Sociedad” de la Universidad Nacional del Litoral. A ese espacio de producción colectiva debo una parte importante del arduo trabajo condensado en esta tesis y también quiero agradecer el apoyo y acompañamiento brindado en estos años. En sexto lugar, a l@s funcionarios políticos y policiales santafesinos por su colaboración y apoyo desinteresados.

En octavo término, expresar mi gratitud a mis padres y mis hermanos, siempre sostenes afectivos y “aportando cooperación” de formas diversas a este largo proceso. Por último a mi entrañable familia: a María, compañera y amiga incondicional, por tanto afecto, comprensión y contención. Ella ha sido el principal sostén emocional y afectivo durante todo este itinerario. Y a mis hijos Emilio y Paula pues tanto sus afectos así como sus ansiedades y reclamos por tener un “papá full time” (sin tesis a cuesta) ha sido un motor decisivo en el tramo final de esta empresa intelectual.

Índice General de la Tesis

Agradecimientos	3
Índice General	5
Índice de cuadros y gráficos	12
Siglas y abreviaturas utilizadas	13
Introducción	
1. Contexto y objetivos de la Investigación	14
2. Un "contexto conceptual: inscripción de la investigación al interior de la Criminología y los “Estudios Sociales de la Policía”	16
3. La policía como objeto: entre el compromiso y el distanciamiento. Los efectos del contexto de emergencia de los estudios sociales de la policía	29
4. Ciencia Política y Policía: una extraña indiferencia. Opacidad y resistencia epistemológica	33
5. Especificidades del objeto, herramientas analíticas, estrategia metodológica e hipótesis orientativas	39
6. Estructuración del contenido	46
Capítulo 1 Reconstrucción de un mosaico analítico del vínculo "política y policía" y los aportes de la perspectiva figuracional	
1. Las tesis de la instrumentalidad y la autonomía	47
2. Política-Policía: las implicancias de un anudamiento semántico	53
3. Un “mandato imposible” con efectos de re/producción en el orden social	65
4. Política-Policía-Saber	74
5. La policía como “burocracia simbólica”: autonomía-discrecionalidad e inversión jerárquica	84
6. Policía y Ley: dimensiones de un encadenamiento ambivalente. Gobernando mediante "cheques en grises"	91
7. Dilema político y sus traducciones vernáculas: “el doble pacto”	95
8. “Politización creciente”: “populismo desde abajo” y sedimentación de acciones políticas	99
9. Elementos y aportes de la perspectiva figuracional para explorar los vínculos entre actores políticos y policiales	102
Capítulo 2 Contextualización y caracterización del caso santafesino. La emergencia del gobierno de la institución policial como necesidad "políticamente" relevante	
Introducción	112
1. Notas de contexto. El vaivén de la política policial en la Provincia de Santa Fe	112
2. Un evento transicional. La “política policial” en agenda	116

Capítulo 3 Primera gobernación Obeid (1995-1999). La reforma policial como estrategia política. Inestabilidades en la trama vincular político-policial	
Introducción	123
1. Formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno de la institución policial	124
1.1. “Un” ministro y un equipo de gobierno. Los diferenciales de poder y los saberes en disputa	126
2. Diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso. La reforma policial como “jugada” política	131
2.1. Primer movimiento político: la designación de la cúpula policial y la “traducción” policial de los mandatos políticos	131
2.2. La violencia y corrupción policial como tópicos de disputa. Una “problematización” política y una “minimización” policial	134
2.3. Desplegando iniciativas políticas tenues y mesuradas	137
2.4. El “escándalo público” como estrategia de resistencia policial	139
2.5. No hay revolución sin símbolos: la reforma policial en marcha. Una apuesta política con efectos inestabilizantes en las relaciones político-policiales	145
2.5. a. Las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria. La búsqueda política de un tercer actor en escena y de canales de información alternativos	149
2.5. b. Implementación de mecanismos de control de la actividad policial como “estrategia política fuerte”	155
2.5. c. La reforma legal como táctica de control político: un globo de ensayo, lobby policial y una propuesta integral	163
3. Exploraciones de las opiniones y representaciones de políticos y policías (1995-1999). Construcciones y categorizaciones simbólicas como recurso analítico de las relaciones de interdependencia político-policial	170
3.1. Categorizaciones políticas: construcciones simbólicas dicotómicas y ambivalentes	171
Categorización política I. La santafesina: una policía “tradicional”	171
Categorización política II. Una policía atravesada por la ilegalidad	173
Categorización política III. La policía autónoma: una construcción política lineal	175
Categorización política IV. Los mensajes ambivalentes del “primer” obeidismo	177
3.2. Reconstrucción de las principales categorizaciones policiales del “primer obeidismo”	180
Categorización policial I. El “obeidismo”: un gobierno que nos quiso “someter”, aunque con “suerte” dispar	180
Categorización policial II. “Ellos” los que no nos apoyan. El obeidismo un gobierno que nos quería “cocinar” y asociado a los movimientos de protección de Derechos Humanos	182
Categorización policial III: Un programa de gobierno que transitó entre la innovación y las continuidades	183
4. Políticos y policías (1995-1999). Un breve racconto de los principales emergentes empíricos de una trama vincular inestable	186

Capítulo 4 Administración Reutemann (1999-2003). La “contrarreforma policial” como estrategia política de estabilización de la trama vincular político-policial	
Introducción	192
1. Notas de contexto. El preludio de un reacomodamiento en las relaciones político-policiales	193
2. Formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno de la institución policial	196
2.1. La conformación de un ministerio: los impactos de ministros neófitos y fungibles; la persistencia de un subsecretario con perfil “nostálgico” y de un “bypass” político	197
3. Diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso. La “contrarreforma” como “jugada” política	201
3.1. Primeros movimientos de los actores políticos: la designación de la cúpula policial, el despliegue de una estrategia discursiva diferenciadora del “obedismo” y materializaciones de las acciones “contrarreformistas”	201
3.2. Segundo movimiento político: Un plan de seguridad en sintonía con el lenguaje policial del déficit	208
3.3. Tercera “jugada” política: cambio de “ministro” y “jefe policial”. Un “escándalo público” inesperado como desencadenante. Modificaciones de superficie y tendencia inercial en la trama vincular político-policial	211
3.4. Cuarta “jugada” política: los “ministros” como fusibles en un escenario de inercia en la política policial	216
4. Exploraciones de las opiniones y representaciones de políticos y policías (1999-2003). La construcción de categorizaciones simbólicas como recurso analítico de las relaciones de interdependencia político-policial	223
4.1. Principales categorizaciones políticas de la policía durante el reutemanismo	224
Categorización política I: una policía abandonada y denostada que necesitaba “apoyo y cobertura” política	225
Categorización política II. La “santafesina”, una policía conformada por una mayoría “correcta y honesta” y una minoría “descarriada y deshonestas”	226
Categorización política III. La policía un instrumento necesario de gestión de la conflictividad social.	228
Categorización política IV. Breve y fugaz ambivalencia	229
4.2. Reconstrucción de las principales categorizaciones simbólicas policiales del “reutemanismo”	231
Categorización policial I. El “reutemanismo”: un gobierno que nos comprendía y apoyaba	231
Categorización policial II. Ambivalencias policiales	233
5. Políticos y policías (1999-2003). Un breve racconto de los principales emergentes empíricos de una trama vincular en búsqueda de equilibrio	235

Capítulo 5 Segundo Gobierno de Obeid (2003-2007). La trama vincular político-policial en etapa de tensión	
Introducción	240
1. Notas de contexto. Continuidades en la hegemonía política, un segundo mandato y condicionamientos internos	241
2. Formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno de la institución policial	243
2.1. Un ministro con bases “endebles” y un subsecretario de “alto perfil”	244
3. Diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso. La “reforma policial matizada” como “jugada” política y las “respuestas” policiales	248
3.1. Primeros movimientos de los actores políticos: el despliegue de una estrategia mediática reformista-cautelosa y una designación simbólica en la jefatura policial provincial	248
3.2. El “caso Sandra Cabrera”. Las relaciones político-policiales en tensión y el regreso del ministro “maradoniano” como estrategia política	254
3.3. Combinaciones de la “política policial” del “segundo obeidismo”: “reforma policial” declinada en “reforma legal” y respuestas a la agenda del “déficit” y al “tradicionalismo” policial	259
3.4. Emergentes de una trama vincular político-policial en tensión	265
3.4.a. Las iniciativas “gremiales” de un sector de la fuerza policial como “factor de presión política”	265
3.4.b. El “autoacuartelamiento policial” y los ejercicios de “autoridad política”	271
3.4.c. La emergencia de “escándalos públicos” derivados de la corrupción policial y la regulación ilegal del narcotráfico con efectos en la estabilidad de la trama vincular político-policial	275
3.4.d. Efectos derivados de una trama vincular político-policial tensionada. Inestabilidades funcionales	285
4. Exploraciones de las opiniones y representaciones de políticos y policías (2003-2007). La construcción de categorizaciones simbólicas como recurso analítico de las relaciones de interdependencia político-policial	294
4.1.Principales categorizaciones políticas de la policía durante el “segundo obeidismo”	295
Categorización política I. Aggiornamento político de las caracterizaciones negativas de la policía santafesina	295
Categorización política II. La policía santafesina caracterizada como “tradicional, violenta, corrupta, autónoma y desestabilizante”. Retornos coyunturales	297
4.2. Reconstrucción de las principales categorizaciones policiales del “segundo obeidismo”	300
Categorización policial I. El “segundo obeidismo”: la semblanza de un gobierno “reformista” vs el “contrarreformismo” reutemanista	300
Categorización policial II. El “obeidismo” un gobierno “reformista” simbólico a través de las cúpulas	303
Categorización policial III. El “segundo obeidismo” un gobierno políticamente agrietado	306

5. Políticos y policías (2003-2007). Un breve racconto de los principales emergentes empíricos de una trama vincular inestable	308
Capítulo 6 El gobierno de Hermes Binner (2007-2011). Los impactos en la trama vincular político-policial de las duplicidades de una “agenda progresista”	
Introducción	314
1. Notas de un contexto transicional. Bisagra en la hegemonía política. Los bosquejos del “progresismo” en el campo del control del delito y gobierno de la institución policial	314
2. Formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno de la institución policial	323
2.1. Creación del Ministerio de Seguridad. La “apuesta” emblemática inicial del FPCyS	324
2.2. La conformación mixta del equipo de gestión: “técnicos-expertos” y “político profesionales”. Un “staff burocrático” heredado y escuálido	327
3. Diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso. Duplicidades del progresismo	333
3.1. Los “dos tiempos” de la agenda progresista. Movimientos cautelosos y la continuidad de la cúpula policial heredada	334
3.2. Ejercicios “frentistas” de autoridad política sobre el dispositivo policial. Navegando entre consecuencias simbólicas y reales	337
3.2.a. “Apropiación política” de un “tradicional” espacio policial	337
3.2.b. Designaciones policiales en tensión	339
3.2.c. Disputando la administración de recursos y misceláneas de tácticas simbólicas	342
3.3. Acciones políticas frentistas receptoras del “lenguaje del déficit”	346
3.4. Dinamizadores de los equilibrios fluctuantes en la trama vincular político-policial	349
3.4.a. Entramados delictivos y la regulación ilegal del narcotráfico	349
3.4.b. Las “crisis de inseguridad” y los “escándalos públicos”	362
3.4.c. Turbulencias en las posiciones funcionales de actores políticos y policiales. Conjugaciones entre estabilidades policiales y cambios ministeriales	367
4. Exploraciones de las opiniones y representaciones de políticos y policías (2007-2011). La de categorizaciones como recurso analítico de las relaciones de interdependencia político-policia	378
4.1. Principales categorizaciones políticas de la policía durante el primer gobierno del FPCyS	379
Categorización política I. Una institución tensionada entre el descentramiento y la necesidad política	379
Categorización política II. La institución policial, un barco a la deriva abandonado	381
4.2. Reconstrucción de las principales categorizaciones policiales del primer gobierno “frentista”	385
Categorización policial I. El FPCyS: un gobierno definido entre las expectativas	385

y el desencanto policial	
Categorización policial II. El gobierno “progresista” y el armado de un equipo de gestión con contradicciones	387
Categorización policial III. La gestión del “Frente”: actores políticos probos y reproductores de dinámicas tradicionales en el campo político-policial	389
5. Políticos y policías (2007-2011). Un breve racconto de los principales emergentes empíricos de una trama vincular atravesada por inestabilidades coyunturales	390
Capítulo 7 Gestión Bonfatti (2011-2015). La trama vincular político-policial atravesando fases de turbulencias	
Introducción	394
1. Notas de contexto. La inseguridad y el control de la institución policial como tópico de la agenda social y política	395
2. Formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno de la institución policial	400
2.1. Continuidades en la modalidad de acoplamiento de perfiles en el equipo de gestión: “técnicos-expertos” y “político profesionales	401
3. Diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso	405
3.1. Gestión Corti: una experiencia fugaz, vertiginosa y tensionada	407
3.2. Gestión Lamberto. Las estrategias políticas y los efectos de gobernar un “ferro caliente”	412
3.3. Dinamizadores de los equilibrios fluctuantes en la configuración político-policial	425
3.3.a. Los “escándalos públicos” con efectos desestabilizantes	425
3.3.a.1. La Masacre de Villa Moreno	426
3.3.a.2. Caso Tognoli	428
3.3.a.3. Ataque a la casa del Gobernador Bonfatti	431
3.3.a.4. Los “levantamientos policiales”	433
3.3.b. Crisis de Inseguridad. La tasa de homicidios con proyección “desenfrenada”. Apuestas políticas reproductoras del lenguaje del déficit	438
3.3.c. La persistencia de los entramados delictivos con participación policial	442
3.3.d. Los efectos corrosivos de las prácticas policiales de regulación ilegal del narcotráfico	449
3.4. Politización creciente e intensificada	455
3.5. Inestabilidades Funcionales. Virajes en los perfiles del funcionariado como jugada política	362
4. Exploraciones de las opiniones y representaciones de políticos y policías (2011-2015). La construcción de categorizaciones como recurso analítico de las relaciones de interdependencia político-policial	467
4.1. Principales categorizaciones políticas de la policía emergentes durante el segundo gobierno del FPCyS	468
Categorización política I. La policía, una institución que resiste	468
Categorización política II. La policía, una institución que se gobierna por y a través de las cúpulas	470
Categorización política III. La policía, una institución necesaria	471

Categorización política IV. La corrupción policial: ¿estructural o coyuntural?	472
Categorización política V. ¿Cómo se gobierna la policía?: ¿gobierno civil o autonomía?	473
4.2. Reconstrucción de las principales categorizaciones policiales del segundo gobierno "frentista"	475
Categorización policial I. Políticos diversos, políticas diversas	475
Categorización policial II. Un gobierno en dificultades	476
Categorización policial. Un gobierno que trató de aplacar un mar agitado	477
5. Políticos y policías (2011-2015). Un breve racconto de los principales emergentes empíricos de una trama vincular atravesada por intensas inestabilidades	478
Capítulo 8 Conclusión de la tesis: reconstrucción de las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policiales en la Provincia de Santa Fe (1995-2015)	
1. Dilema de los actores políticos santafesinos: ¿cómo gobernar la institución policial?	482
2. Dos décadas de rupturas y continuidades acopladas en las formas de institucionalización y saberes en el campo del gobierno de la institución policial	486
3. Gobierno, resistencias, consensos y adaptaciones. Fluctuaciones y equilibrios inestables en la trama vincular político-policial	496
4. "Fronteras sedimentadas": la acumulación de categorizaciones simbólicas en la trama vincular político-policial	504
A modo de cierre y potenciales aperturas	530
Bibliografía	535
Anexo Metodológico	

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Evaluación de las JBSC	154
Gráfico 2. Evaluación de la creación de la DPAI	158
Gráfico 3. Comparación de la política policial. Períodos 2003-2007/1999-2003	301
Gráfico 4. Evaluación a las reformas de educación policia	303
Gráfico 5. Evaluación de nueva Ley de Personal Policial	304
Gráfico 6. Evaluación de medidas sobre legislación policial desde 2003	306
Gráfico 7. Comparación de la política policial. Períodos 2003-2007/2007-	386
Gráfico 8. Cantidad de Homicidios dolosos por año. Provincia de Santa Fe 2002-2011	397
Gráfico 9. Distribución de homicidios dolosos por año. Provincia de Santa Fe. 2002-2015	440
Gráfico 10. Evolución de la tasa de homicidios dolosos. Provincia de Santa Fe. 2002-2015	440
Gráfico 11. Evaluación policial del apoyo de los actores políticos	509
Gráfico 12. Evaluación de los responsables del diseño de reformas policiales	510
Gráfico 13. Evaluación de participación en procesos de reformas policiales	511
Gráfico 14. Evaluación de participación policial en diseño de reformas policiales	511
Tabla 1. Evaluación de actores que ejercen presión sobre la institución policial	517
Gráfico 15. Evaluación policial de disponibilidad de recursos de trabajo	519
Tabla 2. Jerarquización de recursos necesario para el trabajo policial	520

Siglas y abreviaturas utilizadas

AMMRA (Asociación de Mujeres Meretrices de la República Argentina).
AMSAFE (Asociación de Magisterio de Santa Fe)
APROPOL (Asociación Profesional Policías de Santa Fe).
ASD (Acuerdo de Seguridad Democrática)
ATE (Asociación Trabajadores del Estado).
CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales).
CTD (Centro Territoriales de Denuncia).
DPAI (Dirección Provincial de Asuntos Internos).
DGDP (Dirección General de Drogas Peligrosas).
DPyCA (Dirección de Prevención y Control de Adicciones).
DPC (Dirección de Política Criminal).
FCJS (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales).
FPCyS (Frente Progresista Cívico y Social).
FPV (Frente para la Victoria).
GNA (Gendarmería Nacional Argentina).
ISEP (Instituto de Seguridad Pública).
JBSC (Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria).
LPP (Ley de Personal Policial).
LOPSF (Ley Orgánica de la Policía de Santa Fe).
LOSP (Ley de Organismo de Seguridad Pública).
MGJyC (Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto).
MS (Ministerio de Seguridad).
MPA (Ministerio Público de la Acusación).
NOB (Newell's Old Boy's).
OI (Organismo de Investigaciones).
PAT (Policía de Acción Táctica).
PC (Policía Comunitaria).
PDI (Policía de Investigaciones).
PFA (Policía Federal Argentina).
PIU (Patrulla de Intervención Urbana).
PJ (Partido Justicialista).
PNA (Prefectura Naval Argentina).
PRO (Propuesta Republicana).
PS (Partido Socialista).
PSA (Policía de Seguridad Aeroportuaria).
PSD (Plan de Seguridad Democrática).
PSV (Policía de Seguridad Vial).
RM (Resolución Ministerial).
SCFS (Secretaría de Control de Fuerzas de Seguridad).
SJP (Sistema de Justicia Penal).
SNIC (Sistema Nacional de Información Criminal).
TOE (Tropa de Operaciones Especiales).
UBA (Universidad de Buenos Aires).
UCR (Unión Cívica Radical).
UEAI (Unidad Especial de Asuntos Internos).
UNL (Universidad Nacional del Litoral)
UNR (Universidad Nacional de Rosario).
UPCN (Unión del Personal Civil de la Nación).
UR (Unidad Regional).

Introducción

1. Contexto y objetivos de la Investigación.

En Argentina con la instauración del último proceso democrático (1983), las acciones y estrategias implementadas desde las administraciones nacionales y provinciales orientadas a gobernar y regular el campo de la criminalidad y la seguridad urbana, tradicionalmente han poseído - y aún poseen- un elemento común o quizás unificador, dado por la centralidad que ocupan las instituciones policiales en tanto principal recurso así como en la gestión de las mismas (Sain 1998, 2008; Sozzo, 2005, Binder, 2004). De esta manera el dispositivo policial se estructura como un presupuesto necesario y constituye un punto de partida y también de llegada de estas acciones e iniciativas gubernamentales. Las razones de esta centralidad son múltiples y radican en la compleja historia de las racionalidades y los programas políticos donde están enraizados los diseños de políticas públicas relativas al control del delito en general y al gobierno de las instituciones policiales en particular (Sozzo, 2008; Pegoraro, 1997; 2003 y 2015).

En la Provincia de Santa Fe, también como se ha registrado en otras jurisdicciones provinciales, hemos asistido a un doble proceso de transformación del escenario sociopolítico y policial, pues, por un lado, emergieron iniciativas y modificaciones en el terreno de la llamada “política policial” promediando la década de 1990. Una parte de estas iniciativas políticas se presentaron en la arena pública como “planes o programas de reforma policial”, albergando muchas de ellas una plexo de acciones e iniciativas orientadas a problematizar y/o modificar las relaciones y tipo de vínculos existentes entre el gobierno santafesino y la institución policial. Por otro lado, se han visibilizados mutaciones en los patrones locales de hegemonía política, metamorfosis éstas que podemos tomar como input analítico para reconstruir lo sucedido en el campo de las relaciones y vinculaciones entre actores políticos y policiales. Como es sabido, desde el último regreso al sistema democrático de gobierno en nuestro país, se había consolidado una marcada hegemonía política del Partido Justicialista (en adelante PJ) en la esfera gubernamental que se tradujo en una sucesión interrumpida de gobernadores del PJ desde 1983 hasta el año 2007. Luego de 24 años de gestión justicialista, el 2 de septiembre de 2007 el Frente Progresista Cívico y Social (en adelante FPCyS), logra, en cierta medida, interrumpir esa hegemonía justicialista e inaugura un sucesión de dos gobernaciones al frente del ejecutivo provincial (la de Hermes Binner, diciembre de 2007 – diciembre de 2011 y la de Antonio

Bonfatti, diciembre de 2011- diciembre de 2015)¹. Si bien, en términos abstractos, se pueden distinguir dos períodos en lo que refiere a hegemonía política en el territorio santafesino (PJ: 1983-2007 y FPCyS: 2007-2015), es posible distinguir al interior de cada uno de ellos, etapas o momentos diferenciados de la “política policial”. Sin lugar a dudas, un primer ciclo de diferenciación comienza a esbozarse con el inicio de la primera gestión gubernamental de Jorge A. Obeid en 1995, donde se intentó establecer modificaciones en el vínculo político-policial y otro momento significativo lo constituirá la llegada del FPCyS al ejecutivo provincial en el año 2007.

Tomando entonces como parteaguas analítico la situación antes descripta, nuestra intención será reconstruir lo que ha acontecido en materia de articulaciones y vinculaciones entre actores políticos y policías en estas etapas gubernamentales. En conexión con esta indagación general y en un plano más específico, se buscará responder a los siguientes interrogantes: ¿Qué dispositivos institucionales, políticas, estrategias y técnicas de gobierno orientadas hacia las instituciones policiales han desplegado los actores gubernamentales y cuáles han sido las reacciones de los efectivos policiales a las mismas?, ¿Qué tipo de trayectoria, pertenencia, representaciones sociales y motivaciones portan los actores centrales de estas relaciones sociopolíticas?; ¿Qué tipo de tensiones, consensos, resistencias y adaptaciones se construyen en las relaciones entre estos actores?; y por último, y términos globales: ¿Qué modalidades y metamorfosis se han operado en el campo de las relaciones e interacciones entre actores gubernamentales y funcionarios policiales en el período comprendido entre los años 1995- 2015 en la Provincia de Santa Fe?

Para responder a las preguntas de carácter general orientadoras de la investigación, se decidió avanzar en un proceso de desagregación de las mismas en objetivos específicos, a saber:

(a). Descripción y análisis de las trayectorias, opiniones y experiencias de los actores gubernamentales (ministros, secretarios, subsecretarios y directores del estado provincial santafesino) que cumplieron funciones durante el período 1995-2015. Relevando: experticia previa, tipo de relaciones y dinámicas de interacción establecidas con la institución policial y diseño, implementación y fundamentación de políticas y planes de gobierno del mencionado dispositivo de seguridad.

¹ En el mes diciembre de 2015, se ha puesto en marcha una tercera administración gubernamental del FPCyS encabezada por el Ingeniero Miguel Lisfchitz y que se extenderá hasta diciembre del año 2019.

(b). Identificación y análisis de las áreas estatales provinciales con competencia y responsabilidad en el diseño y/o implementación de políticas de gobierno de la institución policial durante el período 1995-2015.

(c). Descripción y análisis de las opiniones y experiencias de los funcionarios policiales santafesinos referidas a: trayectorias institucionales; tipo de relaciones y dinámicas de interacción establecidas con actores políticos y respecto al diseño y/o implementación de políticas y planes de gobierno de la institución policial movilizados por las distintas administraciones provinciales durante 1995-2015.

(d). Comparación y análisis de las opiniones y experiencias de funcionarios políticos y policiales referidos a: tipo de relaciones y dinámicas de interacción construidas entre ambos actores y al diseño y/o implementación de políticas y planes de gobierno orientados hacia la institución policial.

Es preciso señalar que, dado el cúmulo importante de datos empíricos recolectados durante estos años de trabajo de campo, abordaremos las vinculaciones y relaciones entre actores políticos y policiales sistematizándolos mediante el análisis de tres dimensiones empíricas:

a) formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno policial (estructuras organizacionales –ministerios, secretarías- jefaturas, etc.-, competencias asignadas, perfil y trayectorias de funcionarios políticos y policiales responsables, etc.); b) diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso desplegadas en consecuencia; c) opiniones y representaciones de actores políticos y policiales referidos a definición y significación simbólica del “otro componente” de la relación (políticos-policías). Cada una de esas dimensiones será abordada en las cinco gobernaciones que engloba la investigación, a saber: Jorge Obeid: 1995-1999-; Carlos Reutemann: 1999-2003; Jorge Obeid: 2003-2007; Hermes Binner: 2007-2011 y Antonio Bonfatti: 2011-2015.

2. Un “contexto conceptual”: inscripción de la investigación al interior de la Criminología y los “Estudios Sociales de la Policía”.

En términos globales para el abordaje del problema de investigación que encierra esta tesis hemos recurrido a múltiples y diferenciados desarrollos teóricos y empíricos. Apoyados en la perspectiva de Maxwell (1996), utilizamos lo que él denomina como un “contexto conceptual”, para hacer referencia a las teorías, hallazgos y estructuras conceptuales que

guían o participan del objeto de investigación y a la literatura y las investigaciones a las cuales se recurre.

Sin lugar a dudas, un componente central de nuestro abordaje lo constituye la institución policial. Como seguidamente lo detallaremos las indagaciones iniciales y más sistemáticas de la policía, vinieron motorizadas desde la criminología y con posterioridad de diversas áreas de saber englobadas bajo el paraguas de las ciencias sociales (Reiner, 2002). Resulta pertinente recordar que, si bien la criminología inicialmente fue un territorio hegemonizado por el saber jurídico-penal, con posterioridad se consolidó como “un campo de saber polivalente, de fronteras móviles y flexibles” donde confluyen saberes, teorías, literaturas e investigaciones de “procedencia heterogénea” (Sozzo, 2006:354; Pavarini, 2006:15-16). Así el saber criminológico se ha ido conformando como un mosaico o crisol de saberes y perspectivas teóricas, constituyéndose de esta forma la “[...] criminología como un campo del saber en las ciencias sociales referidos a una problematización: la ‘cuestión criminal’ [...] cuyas fronteras son flexibles y borrosas y han ido cambiando a lo largo del tiempo y del espacio, en el contexto de la modernidad [...] ***La criminología es visualizada como un ‘ciencia política’, utilizando la feliz expresión de Robert Castel [...] pues básicamente tienen como centro de referencia la actividad de gobernar, de gestionar individuos y poblaciones***” (Sozzo, 2006:354).

Al interior de este espacio polivalente y flexible del saber criminológico, se han ido contorneando y delimitando determinadas áreas u objeto de indagación, por ejemplo, la exploración de las agencias que componen el Sistema de Justicia Penal (la administración de justicia, la prisión y la policía). Asociado con este proceso de especialización y delimitación de áreas y temáticas que abordan la cuestión criminal, la policía se ha consolidado, en forma evidente, como un objeto de conocimiento robusto conformando, lo que Reiner (2003); Manning (2004) y Bowling y Foster (2002: 980-1003), han denominado “estudios sociales de la policía”, entendiendo por tal a las aproximaciones erogadas desde criminología en particular y de las ciencias sociales en general, que han logrado construir y constituir a las instituciones policiales y sus problemas como un objeto de conocimiento y campo de saber con contenido específico.

Este campo de saber ha alcanzado un grado importante de desarrollo fundamentalmente en los países de habla inglesa (Reiner, 2002; Newburn, 2003; Manning, 2004). A partir de finales de la década de 1960, las aproximaciones a las instituciones policiales desde las ciencias sociales fueron tomando un tono crítico como consecuencia de polémicas

intervenciones policiales, en las que el uso de la fuerza y la discriminación racial ocuparon el centro de la escena. Con este telón de fondo la policía se constituyó en un tópico de discusiones, acusaciones y defensas públicas, tornándose obvia la necesidad de contar con informaciones claras y válidas para afrontar estos debates y, por esta circunstancia, la policía fue “descubierta” por los investigadores académicos (Bittner, 2003; Reiner, 2002; 2015; Waddington, 1999). Como lo señala Robert Reiner (2002), tanto la criminología como las ciencias sociales tributarias de este campo, durante mucho tiempo habían concentrado sus prismas analíticos casi exclusivamente sobre uno de los componentes involucrados en los procesos penales: los transgresores (analizándolos como grupos poblacionales o bien como sujetos que habían sufrido experiencias de prisionalización), constituyéndose estos grupos y/o individuos como el objeto privilegiado sobre el cual se produjo las primeras sistematizaciones de la teoría criminológica y de las ciencias sociales afines al campo. Por el contrario, existía una marcada ausencia en el análisis del otro gran componente central en la estructuración de los procesos penales: los procedimientos de creación de leyes y del funcionamiento de las agencias del Sistema de Justicia Penal (las administraciones o burocracias policiales, judiciales y penitenciarias) encargadas de la aplicación de la ley. En otras palabras, estos componentes se habían mantenido por fuera del prisma analítico y de las agendas de investigaciones, decíamos, de la criminología en particular y de las ciencias sociales en general.

Sin embargo, deberíamos ser cautos respecto a estas descripciones, ya que pueden devolvernos alguna imagen distorsionada en torno a la existencia de antecedentes previos de preocupaciones respecto de las agencias del Sistema de Justicia Penal (en adelante SJP), ya sea al interior del propio campo criminológico, como como en otras áreas de saber. Garland (1985), al respecto, señala que se registran producciones teóricas, en el terreno criminológico y del saber penal, en la llamada “Escuela Clásica”, donde de alguna forma existía una preocupación por las modalidades de construcción del sistema penal y de la administración de la justicia en términos racionales. En igual sentido, debemos recordar que en el propio campo de la filosofía política, han existido una serie de producciones de larga data, en torno tanto a la teorización como a la definición de las áreas de competencia involucradas en el concepto “policía”, nos referimos fundamentalmente aquellas indagaciones orientadas a establecer vinculaciones entre este concepto y ciertas razones políticas como fueron: la “razón de estado”; “la ciencia de la policía” y el “liberalismo” (L’Heuillet, 2009; Neocleous, 2010, 2011; Cavalletti, 2005). De todas formas, debemos

reconocer que el peso de la criminología positivista hacia finales el siglo XIX y principios del siglo XX, eclipsó estos antecedentes e indagaciones para concentrarse fuertemente en los “sujetos delincuentes” (Matza, 1969; Garland, 1985; Reiner, 2002; Sozzo, 2006).

Asimismo, como lo sostienen Downes y Rock (1988), ni siquiera el impacto de las teorías sociológicas sobre el crimen entre 1930 y 1950, lograron poner definitivamente en el centro de análisis las preocupaciones por el funcionamiento de las agencias del SJP, entre ellas, tal vez una de las más emblemáticas como lo es la Policía. Con el transcurrir de la década de 1960, vamos asistir una ruptura epistemológica en el campo de la criminología, motorizada por las perspectivas del “labelling approach” (la “teoría del etiquetamiento”) y del denominado “naturalismo comprensivista” de los procesos de desviación. Estas perspectivas, impulsadas por las producciones de Howard Becker (1964) y David Matza (1969), instauraron una serie de herramientas e indagaciones críticas, con marcado impacto en los territorios académicos y políticos, donde el prisma se va a focalizar críticamente sobre los procesos de estructuración y el funcionamiento de las agencias del SJP, disminuyendo la intensidad analítica sobre los “transgresores”, que en el mejor de los casos siguieron siendo analizados pero en términos de “comprensión”.² Esta focalización generó la visibilización tanto de las intervenciones como de los procedimientos formales de las agencias del SJP, los cuales no debían ser entendidos como prácticas institucionales neutrales y profesionales que reaccionan automáticamente ante la transgresión “patológica” de las normas, sino que, por el contrario, estas agencias y sus funcionarios despliegan prácticas de gestión y regulación de las desviaciones, de forma tal que estructuran en gran medida lo que emerge como criminalidad oficial y por lo tanto esto debe constituirse como un problema tanto analítico como político. Es en este contexto, donde la Policía ingresó dentro de la agenda de investigación científica y bajo el prisma analítico de criminólogos y otros científicos sociales (Reiner, 2002:462).

Como señalamos previamente, existe un consenso bastante marcado a la hora de señalar que serán los Estados Unidos y Gran Bretaña (en el contexto de la coyuntura intelectual antes mencionada) los escenarios geográficos donde comenzarán las indagaciones teóricas y empíricas más sistemáticas de la policía a partir de 1960, ello en orden no solo a rupturas generadas en el campo teórico-criminológico, sino también (esto es mucho más evidente en el caso de los Estados Unidos) por los efectos generados por el desarrollo de las

² Al respecto cfr. Becker, 1967; Lemmert, 1967; Erikson 1962; Kitsuse, 1960; Chapmann, 1968 y 1973.

transformaciones sociopolíticas y culturales en curso en aquel período.³ En el último país mencionado estas indagaciones se vieron propulsadas por los movimientos sociales de lucha por los derechos civiles que toman fuerza allá por los años 60' del pasado siglo XX, los cuales evidenciaron que los procedimientos y prácticas policiales lejos estaban de atenerse a las prescripciones legales, sino que por el contrario, en reiteradas situaciones estas prácticas derivaban en la violación de los derechos fundamentales de los norteamericanos. Esto generó una serie de iniciativas promovidas por actores políticos y judiciales que estuvieron orientadas a impactar en la brecha o hiato existente entre normas y prácticas institucionales, ya sea a través de sanciones de leyes más estrictas o mediante resoluciones judiciales que penalizaban las intervenciones institucionales violatorias de derechos civiles. Emerge allí entonces un primer intento lateralizado de problematizar los vínculos políticos-policiales.

En el campo académico, los criminólogos y científicos sociales avanzaron en procesos de investigación empírica, a partir de las cuales se generaron una serie de resultados que de alguna manera dieron sustento al diseño e implementación de iniciativas políticas que pretendieron introducir reformas en los dispositivos policiales, entre estos resultados se destacaban: a) haber dado cuenta del origen y modalidades de los criterios policiales de aplicación o no de la ley;⁴ b) dimensionar el impacto de los factores organizacionales, culturales, de personalidad y procesos de socialización en la estructuración de las prácticas policiales;⁵ c) desde los aportes provenientes del “labelling approach, se hizo visible cómo, la direccionalidad y selectividad de la actividad policial, ocupan un lugar importante en la

³ Nos parece importante indicar aquí que la única investigación empírica en el contexto de los Estados Unidos sobre la policía antes de la década de 1960 fue la emprendida por William Westley, en el marco de su doctorado en la Universidad de Chicago (Reiner, 2015). En 1950, Westley realizó un trabajo de campo a través de la observación y entrevistas cualitativas en la fuerza policial de Gary, Indiana. Esta fue la primera vez que alguien tuvo acceso a estudiar la policía en su trabajo cotidiano. En su tesis, Westley exploró conceptos que han sido fundamentales en los desarrollos subsecuentes de los “estudios criminológicos y sociales de la policía”, sobre todo, aquello referido a la entidad de las imágenes sociales en torno a lo “que hace la policía” efectivamente (imágenes que son sostenidas por la propia policía, los actores políticos, los medios de comunicación y el sentido común): atrapar criminales. En su lugar, el autor americano muestra como la policía pasa la mayor parte de su tiempo en una variedad de tareas que son (en palabras de uno de los mentores intelectuales de Westley, Everett Hughes) “trabajo sucio”: “tratar con los borrachos, los locos, con los muertos, con los viciosos, con los enfermos” (Westley, 1970:18-19). También documentó el desarrollo de ciertas pautas “subculturales” desarrolladas por la policía que le posibilitan hacer frente a su trabajo, las que se centran en las preocupaciones por el secreto y la violencia y la consideración del público, en particular a los ciudadanos negros, como enemigos. Por último, recordemos que Westley publicó solamente dos artículos de su investigación en los años 50', tal vez allí podemos encontrar un factor de la baja intensidad del impacto de su obra en aquel período (Westley 1953, 1956).

⁴ Se destacan aquí las obras de Goldstein, 1963; La Fave, 1962.

⁵ Los aportes más significativos se plasmaron en los textos de Stinchcombe, 1963; Skolnik, 1966; Bittner, 1967; Bordua, 1967; Niederhoffer, 1967; Bayley y Medelsohn, 1968; Wilson; 1968 entre otros.

conformación de estereotipos sociales⁶ y d) y la generación de iniciativas políticas de producción de conocimiento sobre la institución policial, siendo la más emblemática el estudio emprendido por la “Comisión Presidencial para la Aplicación de la Ley”, creada a partir de una serie de disturbios sociales que habían generado prácticas policiales abusivas. Esta Comisión fue dirigida por dos personalidades que se convertirán en referencias muy importantes en la conformación de los estudios de la policía, no referimos a Albert Reiss (1973) y Donald Black (1970).

Posteriormente, ya en la década de 1970, la antes mencionada Comisión, crea la “Administración de Asistencia para la Aplicación de la Ley”, la cual adquirió un sesgo más tecnocrático y administrativista, en el sentido, de que su principal acción fue financiar proyectos tendientes a mejorar la eficacia y eficiencia policial, así como de monitoreo y evaluación de planes y políticas policiales. Este tipo de iniciativas también recibió impulsos y apoyo del sector privado como la Fundación Ford y la Police Foudation (Reiner, 2002:464). Este contexto generó una verdadera industria de las investigaciones en torno a la policía muy ajena al campo académico, aunque en muchos casos funcionó como una fuente de financiación para algunas investigaciones científicas. De todas formas, investigaciones sociales críticas desde el creciente campo académico de indagaciones de la policía siguieron produciéndose, dando como resultados investigaciones sustanciales para la estructuración de este campo, solo a título de ejemplo podemos recordar los aportes de Bittner (1970); Manning, (1971, 1977); Van Maanen (1973); Erickson (1982). Ya en la década de 1980, con el impacto del desarrollo del “community policing”, se esbozará una especie de síntesis de los dos abordajes existentes de la policía, las indagaciones académicas y las investigaciones administrativistas, generándose una aporías o simplificaciones de las tensiones en torno a este modelo y entre la eficiencia policial, el rol de la ley y la interacción con ciudadanos.⁷

En el caso del otro centro geográfico de importancia en el surgimiento de los estudios de la policía desde la criminología y las ciencias sociales, Gran Bretaña, a diferencia de lo ocurrido al otro lado del Atlántico, las investigaciones sobre la policía emergieron con cierta lateralidad a los debates políticos. Como sostiene Reiner (2002:465), los factores que impulsaron las investigaciones sobre la policía provenían de una combinación entre cambios políticos y legales y transformaciones y rupturas tanto al interior del campo del

⁶ Aportes relevantes fueron los de Becker, 1964, Matza, 1969 y Chapmann, 1968, 1973.

⁷ Las producciones más significativas de esta fase son las de Bayley, 1985; Green y Mastrofski, 1988; Trojanowicz y Bucqueroux, 1990, Moore, 1992 entre otros.

saber criminológico como de las ciencias sociales en general. En estos horizontes culturales primaban, hasta la década del 60', los efectos de las políticas de "ley y orden", emergentes en el período de posguerra, que en lo que a la policía refiere, se manifestaba en los mecanismos de representación simbólica del policía ("Bobby londinense") como una especie de emblema o tótem místico nacional, estatuyéndose como uno de los modelos a seguir tanto para los ciudadanos británicos como para las demás naciones (Reiner, 1992:761). Reiner (2002:465), citando el trabajo de Richard Sparks,⁸ pone como ejemplo de esta construcción mítica de la policía británica, una serie televisiva del aquel momento, "Dixon of Dock Green" (transmitida entre julio de 1955 y mayo 1976), donde el personaje era un "bobby" gentil y familiar y que de alguna manera reproducía cierto imaginario social existente sobre la policía británica. Hasta ese momento los pocos textos disponibles sobre la policía eran producidos por la misma policía, marcados entonces por un cierto "fetichismo" de la institución y de sus componentes y, por otro lado, se registraba alguna que otra investigación periodística pero sin fuerte impacto y con poca rigurosidad científica.

El año 1959 marca una inflexión en esa inercia, ya que a partir del registro de una serie de disturbios y escándalos públicos que involucraban a la policía, el Ministro del Interior, durante una sesión parlamentaria, anunció la creación de una Comisión Real (Royal Commission Police), cuyo objetivo era determinar las responsabilidades policiales en el transcurso de esos eventos y, en términos generales, debía dar cuenta de las formas organizacionales de la institución. Esta ha sido una de las iniciativas políticas más importantes de análisis de la estructura y del funcionamiento de la policía emprendida en aquel país, derivando sus resultados en la sanción de la Ley de Policía de 1964. Resulta muy significativo, sostiene Reiner (2002:466), que los eventos que generaron tamaña decisión política no eran de suma gravedad (dos casos de denuncia de agresión policial y otro de corrupción) lo que da cuenta, en cierta medida, del carácter mítico que rodeaba a la policía británica de ese entonces, que ante pequeños eventos se podían generar efectos escandalizadores en términos públicos. Específicamente en el campo académico, se van a desarrollar una serie de investigaciones sobre la policía, siendo la más emblemática la de Michael Banton, "The Policeman in the Community" (1964). Nuevamente emerge lateralmente una forma de problematización de las relaciones entre gobierno y policía.

Los postulados analíticos introducidos por autores claves en este momento fundacional del campo de los abordajes criminológicos y sociales de la policía a los fines de describir y

⁸ Robert Reiner cita el trabajo de R. Sparks: "Television and the Drama of Crime", publicado en Open University Press, Milton Keynes, 1992.

analizar los componentes del trabajo y la organización así como de la llamada “cultura policial”, han sido de tanta importancia que generaron un cúmulo de investigaciones que hoy conforman un “corpus” de obras que resultan imprescindible y centrales en este territorio intelectual.⁹ En un artículo de reciente publicación Robert Reiner (2015:323-324) afirma que " [...] los clásicos de la investigación temprana sobre la policía en los años sesenta y setenta construyeron un núcleo de resultados” significativos para la construcción del campo que implícitamente cuestionan los análisis más recientes”. Estos hallazgos se pueden sistematizar y sintetizar en las siguientes proposiciones: “1) La policía es marginal al orden social, no soberana; 2) El papel de la policía no es principalmente la aplicación de la ley o el control del crimen; 3) El ejercicio de la discrecionalidad policial es muy importante; 4) El trabajo de la policía se plasma en consideración de factores culturales/situacionales más que en los legales; 5) El policiamiento se dirige principalmente hacia los sectores sociales más vulnerables; 6) La policía tradicional tiene poca efectividad en el control del crimen y 7) El servicio policial tiene valor simbólico en lugar de valor instrumental.”

Por otra parte es importante señalar que también en el contexto europeo continental, a partir de principios de la década de 1980 y de allí en adelante, las aproximaciones desde las ciencias sociales a las instituciones policiales se desarrollaron principalmente en Francia, Alemania y en menor medida en Italia y España. Específicamente en el caso de Francia, dado el carácter particularmente centralizado de la policía francesa, se dio impulsó a un conjunto de aproximaciones teóricas y empíricas que tendieron a explotar en mayor medida su relación con el estado nacional y con la violencia y a generar interesantes intersecciones analíticas entre los campos de la sociología, la ciencia política y la historia.¹⁰

Durante la década de 1990, las investigaciones sobre policía en el contexto anglosajón y en gran parte del mundo occidental, fueron asumiendo un tono crecientemente managerialista, que han eclipsado, al menos cuantitativamente, a los estudios teórica y críticamente inspirados erogados desde las ciencias sociales. Peter Manning (2004:139), para describir

⁹ Entre este “corpus” se destacan las obras de Caín (1973, 1977); Storch (1976); Holdaway (1979 y 1983); Manning (1977, 1979, 2011); Reiner (1978, 1992), Punch, (1979); Brogden (1977, 1982); Hall et al (1978); Klocars (1985); Ericson (1982); Brodeur (1981, 1984); Shearing (1981); Waddington (1992 1999); Chan (1997); Crank (1998); Bayley (1985) entre otras. Es importante señalar que dentro de este abanico de pertenencia disciplinar de los autores claves en la conformación inicial de los estudios que conforman este campo, solamente James Q. Wilson era politólogo. Este publicó un texto central en el debate de los Estados Unidos en el año 1968, titulado: “*Varieties of police behavior*”. Cambridge: Harvard University Press.

¹⁰ Entre estos aportes se destacan los de Monjardet, 2010; Gleizal et al, 1993; Jobard, 2001; 2002; Brodeur, 1994; 2001; Loubet del Bayle, 1981; 2006; Cicchini, 2007; Millot, 2007; Bérliere, 2011; L’Heuillet, 2011, entre otros.

este último período que se extiende hasta la actualidad, recupera una distinción introducida por Michael Banton, que si bien estaba pensada para el campo de la sociología, le parece muy significativa para caracterizar cierto giro perceptible en los actuales “estudios sociales de la policía”, señalando: “Es útil diferenciar las investigaciones *de* la policía y las investigaciones *para* la policía (Banton, 1971). Las investigaciones *de* la policía se ocupan de la relevancia de las teorías y conceptos aplicados a la organización y ocupación policial y los impactos que tienen sobre ellas; o sea, es una empresa que se impulsa analíticamente y se fundamenta en datos empíricos. Esa forma de investigación, sostiene Manning, ha sido moldeada poderosamente por un puñado de investigadores y de acontecimientos políticos. Exagerando un poco el contraste, las investigaciones *para* la policía se dedica a objetivos de mejoramiento – y busca elevar el estatus, la gerencia y el nivel de rendimiento de la policía a la vez que intenta disminuir los problemas, tales como la corrupción y la violencia policial. Un compromiso con los estudios *para* la policía podría obligar a una entrega discriminada de hechos y hallazgos, a una supresión de contradicciones e impedimentos, y a una disposición de complacer al público policial’ [y político]¹¹ más que a un público académico o intelectual.”

Ahora bien, transcurrido un lapso importante desde aquel período fundacional en la década de 1960 hasta la actualidad, las investigaciones sobre la policía se han desarrollado de forma exponencial tanto en el mundo de habla inglesa como así también en los principales países de Europa continental hasta convertirse en un formidable campo intelectual e insumo de generación de políticas públicas.

En lo que respecta a nuestro contexto cultural, en Argentina y Latinoamérica el campo de los estudios y de las investigaciones sobre la policía, a diferencia de lo descripto hasta aquí, es un campo en vías de desarrollo y donde han comenzado a delinearse algunas experiencias sistematizadas en las dos últimas décadas. Con la “transición democrática”, iniciada en 1980, surgirán un abanico de investigaciones de carácter crítico que trataron de hacer visible el impacto del autoritarismo y la militarización en las fuerzas policiales originado desde los gobiernos militares y que especialmente influyeron en determinadas prácticas policiales violatorias de derechos fundamentales, tales como el uso excesivo de la violencia. La agenda y tópicos de relevancia de estas aproximaciones iniciales se concentraron fundamentalmente en los siguientes ejes-problemas: a) uso de la violencia por

¹¹ El agregado entre corchetes es nuestro.

parte de la policía¹²; b) estudios sobre los mecanismos de control de la actividad policial;¹³; c) trabajos sobre reformas policiales y experiencias de “seguridad comunitaria”¹⁴ y d) aproximaciones, proveniente desde la ciencia política, en orden a analizar el desarrollo de las capacidades estatales en el campo de las políticas públicas de seguridad y reforma policial.¹⁵

En lo que Argentina específicamente respecta, para aquel período se habían desarrollado un conjunto incipiente de investigaciones que se ubican al interior de los ejes-problemas antes señalados, entre ellos se pueden destacar las investigaciones producidas y coordinadas por Sofía Tiscornia en el Centro de Estudios Legales y Sociales (en adelante CELS) y en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires o las producidas por el propio CELS.¹⁶ Los trabajos producidos en el marco del Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad, coordinado por Marcelo F. Sain (1998; 2002). También se pueden señalar otros precedentes significativos en los trabajos de Enrique Font (1999); Gabriel Ganón (1999) desde el ámbito de la Cátedra de Criminología de la Universidad Nacional de Rosario; así como también los de Ruth Stanley (2001) y Juan Félix Marteau (2002). Con el correr de los años, se desarrollarán algunas aproximaciones a las instituciones policiales que trataron de recuperar y operativizar algunos de los debates y herramientas de la criminología y de las exploraciones sociales de la policía, construidas en los contextos antes descriptos. Ello permitió en forma rudimentaria generar información cuantificada y no cuantificada respecto a la policía, aunque fuertemente sesgada por abordajes distantes y formalistas de estas instituciones. Una parte importante de estas investigaciones estuvieron orientadas en pos de producir algunos insumos que permitieran ser utilizados en el diseño e implementación de políticas públicas de reforma policial y centralmente generaron un “stock” de manuales y recomendaciones de tipo formalistas. De la misma forma que sucedió en otros contextos el impulso y el financiamiento para el desarrollo de estas producciones vino motorizado por organizaciones internacionales no gubernamentales (como por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación

¹² Entre otros, Zaffaroni, 1993; Waldmann, 1996; Huggins-Fatourus, 1996; Cano, 1997; 1998; 1999; Paes-Machado-Vilar Noroña, 2003; Del Olmo, 1990; Gabaldón, 1992; 1996; Gabaldón-Birbeck, 1995; 1996; 2002; 2003; 2003^a.

¹³ Por ejemplo: Binder-Martínez, 1998; Quintana, 1998; Candina-Lunecke, 2004; Urueña Cortes, 2001.

¹⁴ Entre otros: Pinhero, 1997; Rico, 1983; 1997; 1998; Fruhling, 2001, 2004; Dellasoppa, 2002; Kahn, 2004; Mesquita Neto, 2004; Dammert, 2004; Llorente, 2004; Chinchilla, 2004.

¹⁵ Algunas producciones sobre este tópico son: Eaton, 2008; Frühling, 2004; Hinton, 2006 entre otros.

¹⁶ Entre las contribuciones más significativas de este grupo se destacan: CELS, 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; CELS-HRW, 1998; Abregú- Palmieri- Tiscornia-, 1998; Tiscornia-Oliveira, 1998; Tiscornia, 1999; 1999b; 2000; 2004; Eilbaum, 2004; Sirimarco, 2004; Pita, 2004, Martínez, 2004; Palmieri, 1999; CELS, 2002; 2003.

Ford en otras) y por parte de algunas agencias nacionales, regionales y provinciales con competencia en materia policial (por ejemplo el Ministerio de Interior de la Nación, Ministerios, Secretarías y Subsecretarías de Seguridad Provinciales, etc.). Una suerte de “estudios *para* la policía” en términos de Manning (2004).

Ya en la década del 2000 comenzaron a perfilarse investigaciones antropológicas sobre identidad y el trabajo policial; sobre cultura policial y políticas de seguridad; sobre las dinámicas y procesos de formación policial; sobre modelos policiales; sobre violencia y en menor medida sobre las relaciones con actores políticos. En ese marco podemos destacar los trabajos, del Grupo de Estudios sobre Policía y Fuerzas de Seguridad (GEPYFS) del Instituto de Desarrollo Económico y Social de la Universidad de Quilmes, sobre prácticas policiales de detención; sobre dimensiones sociológicas de la organización policial; sobre la cultura y el trabajo policial en la Policía Federal Argentina; sobre identidad y formación policial en la Policía Federal y la Policía de la Provincia de Buenos Aires y Santa Fe.¹⁷ Desde el Seminario Permanente de Estudios del Control Social (PECOS) del Instituto Gino Germani (UBA), dirigido por el Prof. Juan Pegoraro, se han producido un cúmulo de aportes sustantivos al campo¹⁸ así como también es de destacar el trabajo desde la Universidad de Córdoba direccionado por Paul Hathazy en torno a prácticas y políticas policiales (2006; 2010). Por último, en el contexto argentino es de es pertinente resaltar las investigaciones que se han venido desplegando desde el campo de la Historiografía Social.¹⁹

En la Provincia de Santa Fe, en el ámbito de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, desde el “Programa Delito y Sociedad”, se ha venido desarrollando actividades de investigación sobre temáticas vinculadas a la institución policial desde finales de la década de 1990.²⁰ Durante estos años desde este equipo de trabajo se tratado de constituir a la institución policial como objeto de indagación y se han realizado investigaciones referidas a la problemática de los usos de la fuerza policial, a los mecanismos de control del servicio policial, al análisis de las iniciativas de reforma policial en nuestro país, así como ensayado reflexiones teóricas acerca de las definiciones de las

¹⁷ Entre las producciones más significativas sobre estos tópicos se encuentran: Frederic (2008; 2011; 2014), Calandrón (2014), García Zucal (2013); María Laura Bianciotto (2009), Ugolini (2014) y Barrera (2014).

¹⁸ Entre estos aportes se destacan los de Rangugni (2004), Mouzo (2010), Lorenz (2013) Dallorso (2012), Rios (2014) entre otros.

¹⁹ Desde el campo historiográfico se destacan las producciones de Osvaldo Barreneche (2007; 2009; 2011), Osvaldo Barreneche y Diego Galeano (2008), Bohoslavsky, Caimari y Schettini (2009), Lila Caimari (2012), Diego Galeano (2007; 2009), Laura Kalmanowiecki, (2000 y 2005).

²⁰ Es pertinente señalar que el autor de la presente tesis integra este Programa desde su conformación inicial que data de 1998.

policías en distintos contextos culturales. Los trabajos desarrollados se encuentran en buena medida en el lote de los iniciales estudios sociales sobre la policía en la Argentina y muchos de ellos resultaron en textos publicados tanto en nuestro país como en el extranjero.²¹

Las aproximaciones a la policía desde la criminología y desde las ciencias sociales han alcanzado tal magnitud, que la productividad académica escrita, según Reiner (2015) "[...] ha crecido más allá de la capacidad de lectura, incluso de un especialista dedicado a mantenerse al día con las producciones de este campo." Sin embargo, en forma cíclica, para amortizar los efectos de esta "angustia intelectual", se materializan una serie de iniciativas concentradas en la reseña y sistematización de las producciones de este campo.²²

Este crecimiento exponencial de los abordajes académicos de la policía como objeto de estudio ha derivado en la conformación, decíamos anteriormente, de un campo de saber con peso específico al interior de la criminología en particular y de las ciencias sociales en general llamado "estudios sociales de la policía". En este campo se entrecruzan abordajes y aproximaciones de la policía, que no solo se manifiesta en la existencia de espacios y redes institucionales donde se agrupan y conectan en forma estable o esporádicas (congresos, seminarios, centros de estudios, etc.), académicos e investigadores provenientes de diversos campos "disciplinares" (sociología, antropología, ciencia política, historia, criminología, etc.)²³, así como también se llevan adelante esfuerzos de sistematización y condensación de los "productos" generados en este campo²⁴, sino que, además, se ha consolidado un

²¹ Entre las producciones generadas desde el mencionado Programa destacamos: Sozzo (2000; 2005; 2008); Sozzo, Gonzalez, Aimar, Montero (2005); González (2005; 2007; 2012; 2014); Montero (2007; 2012; 2013); González, Montero y Sozzo (2010) y Ghiberto (2013).

²² Entre las más significativas se encuentran las emprendidas por Bayley y Shearing (1996); Loader y Mulchay (2003); Bowling y Foster (2002) Reiner (1992; 2002); Weisburd y Waring (2000); el "Oxford Handbook of Criminology" (Compendio de Criminología de la Universidad de Oxford) de Maguire, Morgan y Reiner (2002); Johnston y Shearing (2003); Loader y Sparks (2007), el "Handbook of Policing", compilado por Newburn (2003) quién además ha publicado tres textos en esta dirección muy importantes, "Policing. Key Readings" (2005); "Dictionary of Policing" (2008) conjuntamente con Peter Neyroud y "Policing. Politics, Culture and Control" (2012) de coautoría con Jill Peay y Brodeur (2011).

²³ De acuerdo a Reiner (2015:309-310) "La investigación sobre la policía ha crecido hasta convertirse en una formidable empresa intelectual, de generación de un campo de saber y de políticas, incluyendo académicos y profesionales. Una Red de Policing, recientemente establecida dentro de la Sociedad Británica de Criminología, con el objetivo de reunir investigadores académicos y profesionales, tiene una base de datos de cerca donde constan unos 100 investigadores activos sobre policía (www.bsccpolicingnetwork.com). Asimismo los programas de licenciatura y posgrado en policiamiento, asentados en este campo han proliferado en las últimas décadas (Lee y Punch 2004, Bryant et al 2014). En el sitio web del Police College se enumeran más de 50 instituciones de educación superior que realizan actualmente investigación policial (www.college.police.uk)".

²⁴ Por ejemplo, el "Handbook of Policing", compilado por Newburn (2003) quién además ha publicado tres textos en esta dirección muy importantes, "Policing. Key Readings" (2005); "Dictionary of Policing" (2008) conjuntamente con Peter Neyroud y "Policing. Politics, Culture and Control" (2012) de coautoría con Jill Peay y Brodeur (2011).

proceso circulación “interdisciplinaria” de herramientas conceptuales mediante el cual se pretende restituir la complejidad del objeto de estudio: “la policía”. En esta dirección L’Heuillet (2009:13), afirma que “desde el momento que queremos pensar la significación de la existencia de una institución llamada *policía* en el Estado [...] parece necesario comenzar por conocer el objeto del cual nos ocupamos, y, pues, dirigirnos a los especialistas de la policía: historiadores, sociólogos, politólogos, criminólogos, juristas. La interdisciplinariedad es aquí el corolario del carácter *transfronterizo* del objeto [...] La interdisciplinariedad, en la medida que se puede definir como un proceso controlado de préstamos recíprocos, no es sino la posibilidad de extender el alcance de los conceptos, de trasladar análisis y exportar métodos, lo que el estricto respeto de las fronteras disciplinarias prohíbe. Se trata de admitir, entre disciplinas, las prácticas del libre intercambio, que, si requiere para el caso reglamentos y controles, no prohíbe la importación-exportación.”

Es al interior de ese campo polifónico y polivalente conformado por la criminología y las ciencias sociales, que tiene a la “policía” como objeto de indagación, donde se inscribe nuestra investigación, no solo en razón de situarse en una perspectiva politológica que es tributaria de este campo sino, y fundamentalmente, a partir de la circulación y el “libre intercambio” de herramientas conceptuales producidas por “otros saberes” que conforman ese territorio o “contexto conceptual” en clave Maxwell (1996).

En Capítulo 1 de la presente tesis avanzaremos en un mapeo de los diferentes aportes erogados desde este “contexto conceptual”, en pos de reconstruir un plexo de insumos y herramientas teóricas que han sido muy significativas para explorar y atravesar analíticamente, en forma directa o indirecta, las vinculaciones o intersecciones entre actores políticos y policiales. Y, al mismo tiempo, detallaremos nuestro marco de referencia teórica que se compone de un concepto matriz o vertebrador, como es el de *configuración/ entramado/red de interdependencia*²⁵ de Norbert Elias (1976; 1993; 1996; 2006). A los fines de nutrir y potenciar las capacidades de mencionado marco de referencia, hemos a su vez recuperado algunas dimensiones analíticas del *modelo de juegos* del mismo Elias, nutrido del concepto de *prácticas gubernamentales* de Michel Foucault (1988; 1994). Asimismo procuraremos argumentar en el mencionado capítulo por qué consideramos que la perspectiva figuracional elisiana permite enriquecer los aportes y

²⁵ Respecto a la forma de nominación de esta categoría conceptual, es preciso señalar que Norbert Elías, a lo largo de su prolífica escritura, ha utilizado alternativamente los conceptos de “configuración”, “figuración”, “red de interdependencias” y “entramado”, de allí que nosotros nos tomaremos la licencia de también utilizar indistintamente estas formas de nominación o el nuestro de “trama vincular”.

herramientas analíticas hasta ahora generadas para abordar los vínculos sociopolíticos entre actores políticos y policías.

3. La policía como objeto: entre el compromiso y el distanciamiento. Los efectos del contexto de emergencia de los estudios sociales de la policía.

Como adecuadamente lo señaló Loubet del Bayley (2006:17-20), debemos tener presente que la policía es una institución que tiende a suscitar espontáneamente actitudes y juicios contrastantes, a menudo fuertemente influidos por reacciones afectivas más o menos conscientes o prejuicios ideológicos o partidarios. Es por ello que, comúnmente, se puede constatar que las orientaciones y contenidos de los escritos sobre la policía se caracterizan por ser, en forma más o menos explícita, críticos o apoloéticos de la institución y de las prácticas policiales. De todas formas debemos reconocer que desde la perspectiva del investigador social, no es una tarea sencilla adoptar en este campo, una actitud de neutralidad u objetividad absoluta, evitando, según la recomendación de Norbert Elias (2002:17-95), considerar el objeto de investigación como un objeto de crítica o de admiración, es decir el investigador debe encontrar un punto de equilibrio entre el “compromiso” absoluto y la “distancia” extrema.

Así todo, en aquellos supuestos donde se pueda admitir que el investigador ha alcanzado estándares de objetividad, ello no lo eximirá de la circunstancia de que esta neutralidad sea puesta en cuestión por otros miembros de la propia comunidad científica como así también por parte de otros actores sociales, institucionales y políticos. Estudiar la policía parece llevar consigo la carga anexa de estar sometido a prácticas prejuiciosas y de sospechas ambivalentes en torno a la “verdadera intención” del investigador. Por un lado, algunos actores visualizan en esta empresa del conocer, una potencial intención de desestabilización institucional y puesta en conocimiento público de dimensiones inconfesables de aquello que rodea a la institución y a la práctica policial (estos serían emergentes de la “resistencia epistemológica policial y política antes referenciada). En el otro extremo, se encuentran las precauciones de aquellos actores que perciben a estas investigaciones como parte de un plan de legitimación y complicidad ideológica con el poder político de turno y/o con las autoridades policiales. De esta forma el investigador se topa tan a menudo con una censura - y a veces una autocensura – ideológica de la cual resulta a veces complejo escapar (Loubet del Bayley: 2006:19; Sirimarco, 2010:9-24; Hathazy, 2010:173-175).

Abonando la inferencia anterior, es pertinente reconocer que en los últimos años, una parte significativa de los estudios sobre las burocracias policiales modernas posee una

inspiración claramente instrumentalista, proceso que hemos identificado previamente recurriendo a las ideas de Peter Manning (2004) quién describió este viraje de las indagaciones científicas sobre la policía como un pasaje de la Sociología “de” la policía a la Sociología “para” la policía. En este sentido, es recurrente encontrarse al interior de los “estudios sociales de la policía” con aseveraciones como la de Clifford Shearing, quien sostiene que a veces resulta dificultoso aislar en el interés por investigar la policía de planes subterráneos de necesidades de legitimación de estos dispositivos burocráticos, pues “[...] el sistema legal en las democracias liberales, a pesar de sus ideales igualitarios, se utiliza como un recurso en el conflicto político para mantener las estructuras de dominación [...] este requisito teórico es necesario para identificar los mecanismos específicos que proveen persistencia y sistemática a esta hipocresía institucional” (Shearing, 1992:349-369).

Por otro lado, como lo apuntábamos previamente en la “Introducción”, una reconstrucción histórica breve de la reflexión científica sobre este objeto de investigación, permite comprobar que los estudios criminológicos y sociales sobre de la policía esencialmente se desarrollaron en el contexto anglosajón. Esta observación no es sin consecuencias. Porque de hecho las orientaciones de la literatura académica internacional en gran medida son tributarias de las experiencias policiales británicas o americanas y reproducen sus especificidades. A estas cuestiones de fondo hay que anexarle la dificultad de la traducción de un cierto número de conceptos y expresiones que pueden dar lugar a confusiones y contrasentidos, tales como “law and order”, “peace keeping”, “order maintain”, “policing”, “law enforcement”, “police discretion”, “accountability”, “community policing”, “self-policing”, “police culture”, etc.

Siguiendo a Loubet del Bayley (2006:18-19) podemos decir que, a estos datos de contexto de emergencia del campo de estudios policiales, debemos anexar un factor intelectual y político de suma importancia, que viene dado por la creación de la policía inglesa, a principios del siglo XIX, la cual fue objeto de un profuso ejercicio de teorización oficial, orientado a generar pisos de convencimiento en algunos componentes de la clase política y de la opinión pública británica que se mostraban muy reticentes y críticos de este dispositivo estatal. Producto de esa teorización en búsqueda de legitimidad social y política, se construyó un tipo de "modelo" ideal de policía, que influyó sobre el modo de abordar estas cuestiones, generando conceptualizaciones y herramientas teóricas que impactarán decididamente en el desarrollo ulterior de los llamados estudios sociales de la policía (Reiner, 2002:465). Esta influencia, en el último cuarto del siglo XX, se extendió a una

escala casi universal, con la sistematización y consagración del modelo inglés como “un modelo a seguir”, tanto en el campo del diseño e implementación de políticas públicas de “gobierno” de las instituciones policiales como en la producción de “herramientas e insumos” teóricos para abordar y comprender los diversos procesos constitutivos de dicha institución (Loubet del Bayley, 2006:20; Monjardet, 2010:183-185). Lo que no deja de ser un hecho un tanto curioso o sorprendente, pues por otra parte se observa que esta difusión se produjo en el momento en el que los investigadores sociales y los historiadores británicos tendían a subrayar el carácter un tanto mítico de este "modelo" respecto a la realidad histórica concreta (Holdaway, 1983; Emsley, 1983 y Reiner, 1992).

Estas observaciones tienen un interés muy particular desde la perspectiva de esta tesis, en la medida en que, como se lo intentará demostrar, la llamada por Monjardet (2010:182) “vulgata policial anglosajona”, está construida sobre una visión muy restrictiva y muy simplificadora de las relaciones de las instituciones policiales y los actores políticos, lo que condujo a la literatura académica de habla inglesa a dedicar un sitio o importancia muy limitada o lateral a esta cuestión.

Respecto a este punto, como afirma Loubet del Bayley (2006:20), se puede constatar “[...] la existencia en la literatura académica internacional de un etnocentrismo histórico y sociopolítico. Los estudios sociales de la policía se desarrollaron, en efecto como lo vimos, en la segunda mitad del siglo XX, en el contexto de sociedades desarrolladas, con la vida social y política relativamente pacificada, regidas mayoritariamente por Estados de Derecho y bajo sistemas políticos democráticos”. En la medida en que las relaciones entre actores políticos y policía han sido puestas en la agenda de investigación, estas indagaciones tuvieron como telón de fondo más o menos explícito el contexto antes referenciado.²⁶ Esto de alguna forma se ha manifestado en una tendencia a ignorar o minimizar situaciones, aspectos y procesos complejos y sofisticados que se registran en la configuración político- policial. Este contexto sufre ciertas variaciones, sostiene el politólogo francés antes mencionado, cuando emergen repentinamente con toda crudeza en esas sociedades centrales, situaciones de crisis sociales y políticas que hacen recordar la existencia de fenómenos elementales como las vinculaciones entre política y policía. O bien estas variaciones también emergen cuando académicos de aquellos contextos culturales han

²⁶ Una de las pocas problematizaciones sobre el vínculo policía y política en ese horizonte cultural, vino asociado con los debates en torno a las reformas policiales originadas en los EEUU en las primeras décadas del siglo XX. Planteándose como uno de los motivos para “profesionalizar” las instituciones policiales, la necesidad de “distanciar” a estas instituciones de los entornos políticos corruptos de los gobiernos locales y estatales de los cuales dependían formalmente las fuerzas policiales (De Souza, 1998).

emprendido la tarea de reconstruir históricamente el pasado de las sociedades centrales y se topan con esta problemática (Neocleous, 2010; L'Heuillet, 2009; Emsley, 1983; Berlière y Levy, 2011) o bien cuando avanzan en análisis comparativos y se enfrentan con las dinámicas que adquiere este vínculo en las denominadas sociedades periféricas (Chevigny, 1995; Uildriks, 2009).

Sin embargo y dado que somos conscientes de los obstáculos evocados anteriormente, es pertinente reconocer que otros problemas más específicamente científicos le emergerán al politólogo en particular y al cientista social en general, para aprehender un fenómeno de contornos difíciles de delimitar y que a menudo, como recientemente expresáramos, despliega estrategias más o menos abiertas de rechazo o limitación de las iniciativas de indagación científica externas. Una de esas dificultades está anclada en el carácter polimorfo de las instituciones policiales lo cual importará, obviamente, alguna variabilidad en las modalidades de interdependencia con el campo político. En esta dirección si pretendemos realizar un rápido mapeo de algunos aspectos como pautas organizacionales, normativas, culturales y de funcionamiento, seguramente nos encontraremos con un mapa muy diferenciado y variopinto en lo que refiere a estos aspectos institucionales, el cual mostrará variaciones según nos movilicemos en el tiempo y en el espacio (Bayley, 1995; Mazower, 1997; Monet, 2001).²⁷ Esto nos llama a la prevención de iniciar cualquier intento de definición unívoca y unidimensional de lo que engloba y al mismo tiempo excluye la institución policial, pues seguramente habilitaremos las refutaciones empíricas que apelando a experiencias históricamente concretas harán evidentes las debilidades de nuestra definición (Brodeur, 2011; Monjardet, 2010: 13-17). Este tipo de precauciones es la que han tenido en consideración, algunos de los análisis comparativos de los dispositivos policiales, los cuales, en su gran mayoría terminan por resaltar la diversidad antes que la unidimensionalidad de los mismos (Bayley 1995; Monet, 2001).

²⁷ Por ejemplo si pretendemos construir definiciones unidimensionales de las instituciones policiales tomando como punto de referencia las “funciones” asignadas formalmente (punto álgido, si los hay, de discusión en el seno de los estudios criminológicos y sociales de la policía), nos encontramos con un campo actividades policiales que lejos está de ser acotado y unívoco. Bordua y Reiss (1966:78) en una minuciosa investigación empírica sobre este aspecto, concluyeron que las principales funciones policiales relevadas se refieren a tareas tan diferentes como: “a) detener y perseguir a criminales; b) prevenir una serie de actos delictivos; c) ayudar a las personas en peligro físico; d) proteger las garantías constitucionales; e) regular la circulación de personas y vehículos; f) ayudar a los que no pueden cuidar de sí mismos; g) resolver conflictos; h) determinar las cuestiones que plantea la aplicación de la ley; i) proporcionar una sensación de seguridad j) promover y preservar el orden público; k) proporcionar servicios de emergencia”. Esta identificación de prácticas tan variadas, da cuenta de la dificultad de definir la institución policial tomando como punto de referencia una función determinada.

Ahora bien, teniendo en cuenta los factores antes descriptos, nuestra exploración de la trama vincular político-policial en territorio santafesino, parte del supuesto de que el dispositivo policial, más allá de su “polimorfismo”, constituye un factor con incidencias evidentes en la estructuración del orden social y político de cualquier sociedad. Uno de nuestros objetivos, viene dado por el desafío de explicitar algunas de esas incidencias en un período histórico acotado en el estado subnacional santafesino, reconociendo que las densidades y características de estas incidencias podrán presentarse, en otros contextos geográficos e históricos, de forma muy variable y diversa, dependiendo de diversos factores que no podríamos enumerar aquí. Solo a título de ejemplo imaginemos que, como sostiene Loubet del Bayley (2006:24-25), será muy diferente la contribución de una policía municipal en la estructuración del sistema político y social en una ciudad de los Estados Unidos comparado al rol que pudieran desempeñar, sobre este mismo aspecto, la policía de un estado nacional o subnacional o al interior de un gobierno democrático o autoritario o de las funciones que pueden cumplir las fuerzas policiales paramilitares en países periféricos. Sin embargo, a pesar y más allá de esta heterogeneidad indiscutible, tal vez no sea inútil tratar de proponer una reflexión teórica susceptible de abastecer de puntos de referencia para el análisis y la comprensión de estos fenómenos, cuya alta complejidad ya ha sido señalada.

4. Ciencia Política y Policía: una extraña indiferencia. Opacidad y resistencia epistemológica.

Ahora bien, antes de desarrollar los aspectos englobados en el proceso de investigación, es preciso esbozar como se inscribe y dialoga nuestro objeto de indagación al interior del campo politológico. En esta línea debemos recordar que hacia finales de la década de 1960 del pasado siglo XX, dos politólogos estadounidenses, David Easton y John Dennis, luego de realizar un mapeo de la agenda de investigación teórica y empírica sobre la policía existente hasta ese momento en el campo de la ciencia política, arribaban a una conclusión que, con ciertas salvedades, podría ser extendida hasta la actualidad: "La policía se encuentra actualmente en una posición tan excéntrica con relación al corazón de la Ciencia Política que es virtualmente imposible encontrar un análisis teórico serio sobre las funciones variadas que cumple en los sistemas políticos" (Easton y Dennis, 1969:210).²⁸ En esta dirección no deja de ser llamativo que cualquier politólogo focalizado en los procesos

²⁸ Nota aclaratoria: en todos los casos que la escritura de la bibliografía no esté disponible en idioma español se procuró realizar la traducción del párrafo correspondiente.

de conformación y transformación sociopolítica de los estados nacionales y subnacionales, no problematice o al menos visualice las relaciones existentes entre las instituciones policiales y la organización política en términos generales. A partir de este hecho no resulta asombroso que uno de los científicos sociales más influyente en el llamado campo de la criminología y de los estudios sociales de la policía, David H. Bayley, hubiese podido subrayar el carácter paradójico de esta situación: "[...] la indiferencia de los politólogos con respecto a la policía es particularmente curiosa. La conservación del orden es la quintaesencia de la función gubernamental. No sólo la legitimidad del poder es en gran medida dependiente de su capacidad de mantener el orden, sino que el orden constituye el criterio que permite decir si un poder político existe o no. Conceptualmente como funcionalmente poder político y orden están vinculados. Aunque los politólogos hubieran reconocido la utilidad de estudiar las funciones de gobierno - sus outputs - descuidaron el estudio de una de sus responsabilidades fundamentales. Esto se manifiesta en el hecho de que hay estudios muy numerosos sobre los parlamentos, el poder judicial, los ejércitos, los gobiernos, los partidos políticos, la administración en general, pero muy poco sobre la policía. Sin embargo la policía determina los límites de la libertad en una sociedad organizada y constituye un trazo esencial para caracterizar un sistema político" (Bayley, 1985: 5).

Para reforzar esta imagen que hemos adjetivado como una “extraña indiferencia”, podemos apelar al análisis de Loubet del Bayley, quien nos propone hacer el ejercicio de relevar el índice de un manual de ciencia política para comprobar las extrañas lagunas que existen en este campo disciplinar respecto a la policía como objeto de investigación. “Si a menudo los fenómenos de ‘violencia simbólica’ son bastante y extensamente tratados y analizados, es mucho menos lo que sucede respecto del caso de la ‘violencia física’. Este silencio es tanto más asombroso, ya que estos manuales recurren con bastante frecuencia a la definición weberiana de la política, en referencia al ‘monopolio de la violencia legítima’, ignorando las instituciones que son en gran medida el instrumento de aplicación de dicho monopolio.” (Loubet del Bayley: 2006:24).

Esta investigación nació teniendo como un supuesto de partida, éste dato contextual previamente mencionado, recordando que a menudo la literatura académica sobre la policía se limita a reproducir perspectivas formales, jurídicas y normativas, mientras que aquí nos esforzamos por analizar teórica y empíricamente los vínculos existentes entre política y policía como un objeto legítimo y particularmente significativo de la reflexión politológica.

De esta forma pensamos que esta investigación podría constituir un aporte de carácter inicial para rebatir las críticas que se han direccionado sobre la ciencia política, las que versan principalmente sobre dos aspectos, por un lado, una marcada miopía respecto a la relevancia de las instituciones policiales en ciertos aspectos de la estructuración y dinámica del campo político en una sociedad determinada, y por otro, en aquellos casos donde los politólogos abordan la organización político-administrativa de un estado nacional o subnacional mencionan sólo de modo incidental y casi anecdótico - cuando lo hacen - a los dispositivos policiales (Loubet del Bayle, 2006:14-15).²⁹

Desde nuestra perspectiva consideramos como un aspecto significativo el hecho de indagar y al mismo tiempo tratar de responder, por qué un dispositivo institucional tan fundamental para la estructuración del orden social y para el funcionamiento político de una sociedad, fue por un largo tiempo indiferente tanto para los cientistas sociales en general como para los politólogos en particular. Intentar responder a esta cuestión ya constituye sin duda alguna el primer medio de explorar algunos unos de los aspectos del objeto de la presente investigación.

A los fines de responder este interrogante nos parece pertinente recuperar algunas “herramientas” generadas desde la criminología y desde los estudios sociales de la policía, como por ejemplo las producidas por el politólogo norteamericano, antes citado, David Bayley, quien identificó tres factores o razones que permiten comprender esta situación. En primer lugar, la policía no aparece, a primera vista, como un actor decisivo en la génesis de los grandes acontecimientos históricos, su papel parece limitarse al control y regulación de actividades cotidianas, siendo más significativa su incidencia en las rutinas y la vida poco relevante de individuos ordinarios, más que con el destino social y político de las sociedades y de los estados. A partir de este supuesto el ejercicio de las funciones policiales, es percibido como un oficio poco prestigioso, sobre todo caracterizado por la frecuentación de los “bajos fondos de la sociedad”, este desprestigio social es tan marcado que si nos detenemos en observar el lugar de proveniencia social de los policías de baja jerarquía, y hasta los jefes de policía, se constata que estos no provienen de las llamadas clases superiores, tendencia, según Bayley, que solo se ha revertido en las sociedades centrales en las últimas décadas producto del mejoramiento salarial de las huestes policiales. En segundo lugar, el uso regular de la violencia aplicado a la gestión de

²⁹ Como indicábamos previamente, deberíamos reconocer y coincidir que esta extraña “indiferencia” de la ciencia política sobre esta temática, debe ser ubicada en un contexto más amplio del desarrollo de las ciencias sociales, las que tardíamente “descubrieron” a las instituciones policiales como un objeto legítimo de indagación científica.

conflictos sociales internos y la presencia regular de utilizaciones excesivas, genera ciertas reticencias sociales, que se tornan más acentuadas ya que la actividad policial viene acompañada de un carácter un poco sórdido y oscuro, muy diferente del imaginario heroico que rodea la historia de las instituciones militares, con quienes continuamente las policías son comparadas. Y, en último término y en relación con el segundo factor mencionado, dice Bayley, se debería tener en cuenta que la policía, como dispositivo social, fue pensada formalmente para paliar las falencias de la integración social y simbolizar aquello que "funciona mal" en una sociedad, mientras que la institución militar con un supuesto pasado "ilustre", al contrario, es representada como la unidad de la sociedad amenazada por los peligros exteriores (Bayley, 1985:3-14). Esta dimensión de la actividad policial conforma, como seguidamente lo abordaremos, unos de los eslabones robustos de la cadena que une el campo policial con el político, pues el dispositivo policial regula en formas diversas e intensidades diferenciadas, "lo bajo" de la sociedad, por lo tanto gestiona los hechos, temas y casos "sensibles", aquello que irradia antipatía social y política. Este núcleo de competencias policiales constituye, al mismo tiempo y en forma ambivalente, "[...] lo 'bajo de la política' y representa lo 'alto de la policía'" (L'Heuillet, 2009:17).

A esto se añaden dos dificultades concretas que vienen conectadas y se retroalimentan recíprocamente, la primera referida a la tradición del "secreto" y, la segunda, derivada de la llamada "resistencia epistemológica" de las instituciones policiales. La primera de ellas, es algo con la cual a menudo se topan de forma más menos recurrentes las investigaciones erogadas desde la ciencias sociales al tratar de abordar las instituciones del estado, pero que es considerablemente más pronunciado aquí en la medida en que el secreto puede aparecer como una necesidad funcional e indispensable para permitirle a la policía asegurar, con supuesta eficacia, las misiones que le son encargadas. Esta preocupación, si no decir esta obsesión, por el secreto ha sido relevada, por otra parte, por todos los investigadores que se interesaron por la "cultura policial" o intentaron describir "la personalidad de trabajo" de los policías (Skolnick, 1966; Reiner, 1992; Chan, 1997). Como bien señalan Huggins-Fatourus, las prácticas de ocultación importan algo más que lo oculto, es un proceso que implica un conjunto de juegos a nivel de las relaciones sociales. Las instituciones policiales son "burocracias defensivas" que se aíslan de su entorno a través de una "economía de la ocultación". Los miembros de las instituciones policiales son socializados en el "arte del silencio" a través de diversos recursos que van del entrenamiento al patrullaje y que pasan por reglas formales e informales – "aprenden el valor de cuidar la lengua". El secreto aísla

a los que saben de los que no saben, constituyéndose en un excelente instrumento de individualización dentro del cuerpo social. Se transforma en un elemento constitutivo de la identidad de los que lo guardan. En este sentido, el secreto es un elemento constitutivo de la identidad policial. Su revelación lesiona la solidaridad con los semejantes, con aquellos que se reconocen como parte de un “nosotros” – los agentes policiales - con quienes se comparte un “espíritu de cuerpo”³⁰, por lo que es indispensable cultivar y preservar una “red de silencio” para reproducir el dispositivo policial (Huggins-Fatourus, 1996:338-339; Sozzo, Gonzalez, Montero et al, 2005:106-107).

En último término, nos encontramos con las dificultades derivadas de la llamada “resistencia epistemológica”, reiteramos articulada fuertemente con la anterior, en virtud de la cual las instituciones policiales, en diversos horizontes culturales, se muestran como “altamente refractarias a los esfuerzos realizados desde el exterior de su estructura organizacional por conocer los discursos y las prácticas que la constituyen. Esta opacidad reconoce, por supuesto, gradaciones que es posible describir en el marco de una ‘geografía policial’ diferenciada” (Ericson, 1981; Sozzo, 2005:7; Sain, 2010:28-54).³¹

Ahora bien, es muy significativo resaltar, dado las fronteras del objeto de investigación de la presente tesis doctoral, que la consolidación de estas dos últimas dificultades no es solo el resultado de acciones emprendidas solamente por las instituciones policiales, sino que los actores gubernamentales acompañan activamente a los funcionarios policiales en las acciones de blindaje, resistencia y rechazo a toda forma e iniciativa de indagación “externa” sobre dichos dispositivos. En este sentido Sain afirma: “Por un lado, la propia institución policial ha rechazado toda forma de escrutinio o intromisión cognitiva tendiente a dar cuenta de sus estructuras organizativas, sus trazos doctrinales y sus prácticas

³⁰ Este constituye uno de los rasgos típicos donde se permeabiliza la “militarización” de las fuerzas policiales, conformado por el llamado “*estado policial*” -similar en su denominación al “*estado militar*”- que además de constituir un status jurídico, que tiene fuertes implicancias sociales, culturales y políticas, es uno de los presupuestos básicos sobre los que se asienta la “identidad policial” (Tiscornia-Oliveira, 1998). El estado policial como conjunto de derechos y deberes sanciona jurídicamente la identidad social, política y cultural diferenciada del agente policial frente, en primer lugar, a la categoría jurídico-social de los trabajadores y, en segundo lugar, frente a la categoría jurídico-social más amplia de los ciudadanos. Muchos de los derechos fundamentales consagrados en el marco del Estado de Derecho, son limitados en función de ser miembro de la institución policial, construyéndose una forma “devaluada” de ciudadanía, para usar la expresión de Rivera Beiras (1997), desde la misma normativa policial, degradación que se reproduce y amplifica en la organización y la cultura policial. La identidad policial como un complejo de atributos sociales, políticos y culturales, con su debido respaldo jurídico, es la materia prima a partir de la cual se configura el “espíritu de cuerpo” que no es sólo una sensibilidad (forma de ver y sentir) sino también una práctica. El espíritu de cuerpo implica que el yo se reconozca en el alterego que comparte con él un tiempo, un espacio y determinados rasgos que lo indican como un semejante y sobre esta base se construyan relaciones de solidaridad (Sozzo, González, Montero et al, 2005:105).

³¹ Existe un abordaje que plantea aristas diferentes a la problemática derivada de la “opacidad”, la “resistencia epistemológica” y el “secreto” en el texto de Paul Hathazy (2010).

institucionales. Ello, asimismo, fue apuntalado por el mundo de la política, ya que el abordaje cognitivo de la institución policial también desnuda el desempeño de la clase política y, en especial, de las autoridades gubernamentales en el ejercicio de la gestión política de la seguridad mediante la institución policial” (Sain, 2010: 29).³²

Sobre este aspecto es sumamente interesante la propuesta de Brodeur (2011:21-22) quien, apuntalándose en las ideas de Donald Black (1983) y Peter Manning (1980), concluye que existen tres proposiciones básicas que deben tener presente aquellos que inician la actividad de conocer el dispositivo policial, proposiciones que son la consecuencia de la existencia de una homología entre la criminalidad y las actividades estatales orientadas a su control. La primera se refiere al hecho de que de la misma forma que sucede con el conocimiento del comportamiento delictivo, la actividad policial rechaza, a veces en forma deliberada, la investigación externa. Estos dos objetos no “están disponibles” a la indagación científica porque muchas veces cuentan con salvaguardas institucionales y legales, que definen estas actividades como “reservadas”. En segundo término, dado que tanto la criminalidad común como las políticas de control, poseen un potencial efecto distractor de la opinión pública y pueden actuar como legitimador de determinados “proyectos políticos”, no resultaría incoherente que se obture las investigaciones científicas que podrían hacer visibles estas circunstancias. Por último y asociado con la segunda proposición, Brodeur señala que en lo que refiere tanto a la acción policial como también respecto de la criminalidad, existe una marcada distancia entre lo que las investigaciones científicas rigurosas “muestran” como evidencias y resultados y las percepciones de sentido común que existen sobre estas. Ante lo cual no se registrarían, obviamente, intereses de que esta distancia sea puesta abiertamente en conocimiento. En esta dirección, consideramos que estas tres proposiciones actuarían como ejemplos evidentes de blindaje “político” que repele la indagación científica sistemática y profunda sobre los dispositivos policiales y sus prácticas.

Dentro de la llamada “geografía policial” abordaremos una institución policial específica, la PSF, la cual no está exenta tanto de manifestaciones “locales” derivadas del “secreto” y la “resistencia epistemológica” de la propia institución, así como de la presencia de contribuciones “políticas” a la mencionada opacidad policial. En este sentido se intentará

³² Dominique Monjardet abonando a la idea de que la opacidad no es enteramente responsabilidad de las instituciones policiales afirmó que “[...] toda policía es opaca porque nuestras sociedades están divididas y porque ninguna sociedad dividida vive según sus principios ni puede instituir como principio lo que ella vive. Lo social es, por definición contradictorio. Por eso, la idea de una policía totalmente transparente es una utopía de alguna manera absurda, es legítimo esperar de la policía la mayor transparencia posible, porque el movimiento en dirección a ella es el propio movimiento de la sociedad de esforzarse por vivir lo más próximamente posible a sus principios” (Monjardet, 2010:293).

demostrar, al momento de dar cuenta de las diversas estrategias y jugadas de gobierno emprendida por diferentes actores políticos responsables de “gobernar” la policía santafesina, cómo estas contribuciones políticas obedecen a motivaciones diversas, destacándose como objetivo principal, a veces abierto a veces solapado, por parte de la dirigencia política vernácula, la de invisibilizar la anatomía de los vínculos estructurados entre política y policía.

5. Especificidades del objeto, herramientas analíticas, estrategia metodológica e hipótesis orientativas.

Consideramos que el proceso de investigación materializado en la presente tesis doctoral y su correlativa inscripción al interior de la criminología y los estudios sobre la policía, importa un aporte en la reconstrucción “empírica y concreta” de dimensiones “caracterizantes” y “estructurantes” de los vínculos sociopolíticos entre actores políticos y policiales. Esto, en primer lugar, evitará reproducir aproximaciones académicas, muy típicas de los contextos latinoamericanos, que construyen a las instituciones policiales, como un “objeto” abstracto, homogéneo, esquemático, ahistórico y simplista y que al momento del abordaje teórico y análisis de la fundamentación empírica terminan operacionalizando herramientas construidas para describir y teorizar sobre las “realidades concretas” de otros horizontes culturales.

En segundo lugar, las categorías analíticas operacionalizadas en esta tesis importarán una contribución respecto de las hasta aquí desarrolladas para comprender los vínculos entre actores políticos e institución policial, en el sentido que buscará evitar análisis esquemáticos, lineales o mecánicos. Y, en tercer lugar, evaluamos que el esfuerzo desplegado implica un avance en la generación de conocimiento válido y confiable en un área de vacancia o escaso desarrollo en el campo de la ciencia política.

En virtud de lo expresado previamente la estrategia metodológica general de esta tesis es eminentemente de carácter cualitativo. Debemos recordar que nuestro “objeto privilegiado” de indagación es la trama vincular sociopolítica que relaciona actores políticos y policiales, actores estos pertenecientes al universo de las denominadas instituciones sociales, las que poseen la particularidad de construir y significar la realidad social. Estos actores se mueven así, en un doble registro, por un lado, en el nivel simbólico y por otro, se manifiesta a través de acciones y efectos concretos (Suárez de Garay, 2006).

En esta dirección, se avanzó en los niveles simbólicos y prácticos a través de la operativización de las categorías teóricas-metodológicas de la “configuración” y “jugadas o

estrategias” que colocan a los actores y sus prácticas en un foco central del análisis³³. Con ello se procuró estatuir al sujeto tanto como unidad de descripción y análisis así como reconocer su capacidad de acción. Esto nos permitió investigar cómo estos sujetos representan y explican situaciones, eventos y, a su vez, posibilitó comprender en qué medida sus relaciones son la expresión de esas representaciones, de sus experiencias subjetivas y de los procesos institucionales en los cuales se encuentran insertos. Esta estrategia metodológica fue la condición para vincular los microprocesos (las representaciones y experiencias de los actores políticos y policiales) a los macros procesos (los entramados sociopolíticos y las organizaciones gubernamentales) (Suárez Garay, 2006).

Otra peculiaridad significativa de relevancia para el diseño de la estrategia metodológica, es el carácter de subordinación del dispositivo policial³⁴ al poder político. La policía como institución social no solamente no es monolítica (por el contrario está plagada de diferenciaciones, tensiones y conflictos) sino que tampoco puede ser pensada como una institución que reproduzca, respete y ejecute automáticamente y minuciosamente las estrategias, órdenes y decisiones dirigidas “desde arriba” (gobierno: actores gubernamentales) (Monjardet, 2010; Sain, 2008; Brodeur, 2011). De allí que también resultó importante teórica y metodológicamente, en primer término, indagar los “puntos de vistas” de los actores con competencia en la gestión y gobierno de la institución policial, y,

³³ Este enfoque teórico-metodológico posee ciertas similitudes y puntos de contacto, en primer lugar, con la llamada “metodología del punto de vista del actor” (Geertz, 1988, Bourdieu, 2011). Y, en segundo lugar, posee filiaciones de cercanía con el denominado “enfoque pragmático la acción pública”, en el sentido de que esta perspectiva “[...] privilegia la descripción concreta y micro de las actividades que realizan los actores para mantener o transformar las políticas públicas [...] tomando en serio las capacidades cognitivas y discursivas de los individuos [...] interesándose en las estrategias de definición, argumentación y conflicto que estos realizan en los juegos de lenguaje, de reclutamiento y de poder en los cuales se inscriben. Apoyándose en una metodología cualitativa, esta perspectiva comprensiva da una mayor importancia a la pregunta por el sentido que despliegan los actores para configurar coacciones y oportunidades en sus interacciones dentro del proceso de decisión política” (Zittoun, 2016:9).

³⁴ La caracterización de la policía como “dispositivo” la hacemos en referencia a la definición de Michel Foucault, quien en términos generales y aproximativos lo definió de la siguiente forma: “Lo que trato de situar bajo ese nombre [dispositivo] es, en primer lugar, un conjunto decididamente heterogéneo, que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en resumen: los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no dicho. El dispositivo es la red que puede establecerse entre estos elementos. En segundo lugar, lo que querría situar en el dispositivo es precisamente la naturaleza del vínculo que puede existir entre estos elementos heterogéneos. Así pues, ese discurso puede aparecer bien como programa de una institución, bien por el contrario como un elemento que permite justificar y ocultar una práctica, darle acceso a un campo nuevo de racionalidad. Resumiendo, entre esos elementos, discursivos o no, existe como un juego, de los cambios de posición, de las modificaciones de funciones que pueden, éstas también, ser muy diferentes. En tercer lugar, por dispositivo entiendo una especie – digamos - de formación que, en un momento histórico dado, tuvo como función mayor la de responder a una urgencia. El dispositivo tiene pues una posición estratégica dominante” (Foucault, 1984: 127-162).

en segundo término, explorar la trama y los procesos de intercambio, oposición, resistencia, autonomía, contradicciones, conflictos y negociación que se tejen entre actores políticos y policiales.

La posibilidad de relevar empíricamente las estrategias (o “jugadas”) de cómo son pensados los problemas y los sujetos, qué soluciones son inventadas para los problemas, qué fines son imaginados, etc. es altamente significativo. Esta matriz teórica se interesa por las palabras o categorías para definir problemas, los discursos de gobierno que caracterizan sujetos o son usados para explicar políticas, etc. Esto no significa que esta perspectiva es simplemente análisis de discursos o de representaciones sociales, sino que, dado el doble carácter de estos fenómenos (simbólicos y prácticos), estos se orientan a dirigir y moldear conductas de aquellos sujetos con los que se interactúa y se pretende gobernar. Son en este sentido intensamente “prácticos”. Imaginan el mundo como gobernable, se construyen problemas en la medida en que se imaginan soluciones practicables. Es por ello que siempre están vinculadas a “estrategias”, “jugadas”, “tácticas”, etc. para intervenir, para responder a la pregunta ¿qué hacer? Desde esta matriz fue posible analizar cómo lo imaginado o representado por los sujetos (políticos y policías) es lo que permite hacer real aquello que alguna vez solamente fue pensado (O’Malley, 2006:30).

En virtud de que nuestro objetivo analítico se puede desagregar en cuatro emergentes empíricos específicos – (a) actores políticos; (b) diseño y/o implementación de estrategias políticas y policiales; (c) los funcionarios policiales y (d) datos comparativos entre los emergentes (a) y (c) – tanto las fuentes como las técnicas de recolección y análisis de datos se diseñaron en consonancia con estos mismos emergentes empíricos.

En lo que refiere a los “actores políticos”: se relevó y recopiló las siguientes fuentes documentales: a) Leyes, Decretos, Resoluciones, etc., gubernamentales generales y específicas referidas al tema de investigación; b) Evolución reciente (1995-2015) de la estructura organizacional del gobierno provincial; c) Documentos o historia institucional del gobierno de la Provincia de Santa Fe; d) Datos referidos a trayectorias profesionales y políticas relativos a funcionarios políticos (Ministros, Secretarios, Subsecretarios y Directores) que cumplieron funciones en organismos estatales con competencia y responsabilidad en el gobierno y gestión de la institución policial y e) Información periodística en los tres periódicos gráficos más importantes de la provincia: La Capital, El

Litoral y Rosario 12 y medios televisivos relativos a declaraciones, discursos, entrevistas, etc. de los funcionarios políticos antes mencionados.³⁵

Se realizaron entrevistas en profundidad semi-estructuradas a los fines de indagar en aspectos como trayectoria y pertenencia profesional y política; opiniones y representaciones respecto a las dimensiones organizacionales, culturales y funcionales de la institución policial, a problemas identificados en su gestión respecto de la institución policial y soluciones, estrategias y evaluaciones respecto a las estrategias gubernamentales ensayada; identificación del segmento institucional o funcionarios policiales con los cuáles mayormente ha interactuado durante su gestión y que tipo de relaciones han establecido, etc. En este punto es preciso mencionar que no fue posible entrevistar a todos aquellos actores políticos que desempeñaron funciones durante el período relevado en esta investigación. Ante esta imposibilidad se recurrió alternativamente al relevamiento de opiniones vertidas en medios de comunicación escrita, radial y/o televisiva disponibles en sitios web, como fue antes especificado.

Respecto al diseño y/o implementación de estrategias políticas y policiales: se relevó y recopiló las siguientes fuentes documentales: a) Leyes, Decretos, Resoluciones, etc., gubernamentales generales y específicas referidas al tema de investigación; b) Documentos, Programas, Planes, etc. institucionales de los organismos estatales provinciales con competencia y responsabilidad en el gobierno y gestión de la institución policial c) Información periodística en los tres periódicos gráficos más importantes de la provincia: La Capital, El Litoral y Rosario 12 y medios televisivos y radiales referidos a diseño y/o implementación de políticas, planes, programas, etc. de gobierno político y policial.

En lo atinente a “los funcionarios policiales”: se relevó y recopiló las siguientes fuentes documentales: a) Leyes, Decretos, Resoluciones, etc., gubernamentales generales y específicas; b) Evolución reciente (1995-2015) de la estructura organizacional de la Policía de Santa Fe (en adelante PSF); c) Documentos, Planes, Programas, Historia institucional, etc. de la PSF; d) Datos, producidos y almacenados por el Departamento de Personal de la Jefatura de la PSF, referidos a trayectorias profesionales de funcionarios policiales que cumplieron tareas en organismos policiales con competencia en la articulación y relación

³⁵ El período de relevamiento y posterior análisis de los mencionados diarios, incluyó las publicaciones comprendidas entre el 01/01/1995 hasta el 31/12/2015. Al respecto quisiéramos aclarar que, si bien a lo largo de la escritura de la tesis hemos respetado la forma establecida para las citas de fuentes hemerográficas establecida en las “Normas de estilo para la presentación de Tesis de Doctorado” (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR), especificando nombre del periódico, lugar de edición y fecha de publicación. En los casos que hemos considerado relevante para el contenido del análisis, además hemos consignado el título de la noticia y/o algún párrafo de carácter significativo.

política e institucional con actores gubernamentales; e) Información periodística relativa a discursos, declaraciones, entrevistas, etc. sobre los funcionarios policiales referenciados en los tres periódicos gráficos más importantes de la provincia y en medios televisivos: La Capital, El Litoral y Rosario 12. Asimismo se relevaron archivos de medios radiales y televisivos disponibles en sitios web.

Se realizaron entrevistas en profundidad semi-estructuradas a los funcionarios policiales jerárquicos y no jerárquicos que cumplieron funciones en la policía santafesina a los fines de indagar sobre aspectos tales como: trayectoria profesional; opiniones y representaciones respecto a las dimensiones organizacionales, culturales y funcionales de la institución policial; respecto a los actores políticos y al diseño y/o implementación de políticas públicas orientadas a gestionar el dispositivo policial, etc. (ver “Anexo Metodológico”). En este punto es preciso mencionar que no fue posible entrevistar a todos aquellos funcionarios policiales jerárquicos que desempeñaron funciones durante el período relevado en esta investigación. Ante esta imposibilidad se recurrió alternativamente al relevamiento de opiniones vertidas en medios de comunicación escrita y/o televisiva como fue antes especificado.³⁶

Se realizaron dos Encuesta de Opinión y dos ondas de entrevistas en profundidad a efectivos policiales de las Unidades Regionales I (Depto. La Capital), II (Depto. Rosario), durante los meses de septiembre y octubre de año 2007 y en el mes de mayo de 2011 (en esta última oportunidad, solo se pudo concretar la encuesta en la URI). Para ello se construyó una muestra que implicó encuestar aproximadamente al 5% de la población policial de esas unidades regionales.³⁷ El muestreo estuvo delimitado por sexo y grado y se

³⁶ En el Anexo Metodológico se detalla genéricamente los actores políticos y funcionarios policiales jerarquizados que han accedido a la realización de entrevistas en profundidad. A todos los funcionarios políticos y policiales entrevistados se les ofreció la garantía de anonimato y reserva, de allí que se utilizan siglas de fantasía para consignar sus opiniones en el caso de los funcionarios políticos y la jerarquía y la edad para el caso de efectivos policiales. En el caso de aquellos entrevistados que manifestaron su voluntad de que se consigne su identidad, sus opiniones se referencian con nombre y apellido.

³⁷ Es importante especificar que tanto la Encuesta de Opinión como la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios policiales así como la sistematización de la información recolectada se realizaron colectivamente en el marco de mi función como Investigador Responsable y/o Director de proyectos de Investigación ubicados institucionalmente en el “Programa Delito y Sociedad” de la Universidad Nacional del Litoral, dirigido por el Dr. Máximo Sozzo. En el marco de esta tesis se recuperarán los datos agregados de la encuesta de opinión del año 2007 y 2011 y las entrevistas en profundidad colectadas en las ediciones de 2007 y 2011. En el Anexo Metodológico se especifican las características de la antes mencionada Encuesta y se consignan los proyectos de investigación en el marco de los cuales se realizaron. Quisiera agradecer a los diferentes integrantes de los equipos de investigación y del Programa “Delito y Sociedad” con los que colectivamente se han realizado estas actividades a saber: Prof. Julio De Olazábal, Prof. Máximo Sozzo, Prof. Augusto Montero, Prof. Alejandro Actis, Prof. Prof. María Victoria Puyol, Prof. Verónica Aimar, Prof. Natacha Guala, Lic. Luciana Ghiberto, Lic. Waldemar Claus, Ignacio Grippaldi y Lic. Guillermina

trabajó con funcionarios con edades y antigüedades diversas. El llenado del cuestionario se hizo por cada respondente. El instrumento de la encuesta estuvo diseñado en diversos módulos de manera tal que pudieron captar las dimensiones organizaciones, profesionales y políticas de la institución policial.³⁸

Por último, en lo que refiere a datos comparativos entre los actores políticos y policiales se utilizó las técnicas y datos producidos en los relevamientos pre mencionados.

Como técnica de análisis de los datos recolectados en las fuentes documentales, las noticias periodísticas y las entrevistas en profundidad se aplicó el análisis crítico del discurso y análisis Documental. El objetivo de la instrumentalización de estas técnicas fue explorar el poder generador del discurso, en tanto que práctica que no sólo designa aquellos objetos de los que habla, sino que los constituye. (Martín Rojo, 2003:160). En el marco de esta perspectiva se visualizó en clave tridimensional al discurso, esto en tanto: “a) práctica textual (supone dar cuenta de las reglas de producción textual, de la organización de la información; de coherencia y cohesión Además como práctica implica la existencia de un agente, que no sólo produce el texto, sino que adopta una actitud favorable o desfavorable hacia lo que enuncia) ; b) práctica discursiva (se parte de reconocer que todo discurso se inscribe situacional, temporal y espacialmente. El discurso como práctica posibilita la realización de otras prácticas sociales -juzgar, evaluar, aceptar, rechazar, informar, etc.). (Martín Rojo, 2003:163); y c) práctica social (comprender que el discurso posee un origen y efectos sociales, generando procesos de reproducción como de construcción social)” (Martín Rojo, 2003:164)

Siguiendo lo propuesto por Luisa Martín Rojo (2003: 167-168) pero adaptado a esta investigación, se focalizó el análisis en: “a) la construcción de algunas representaciones sociales de actores políticos y policiales, tratando de identificar formas de designación, atributos y acciones que estos asignan; así como la producción de dinámicas de oposición y polarización entre estos dos grupos sociales; b) la representación que poseen de los procesos político-institucionales y fundamentalmente a quién, tanto actores políticos como policiales, atribuyen la responsabilidad de estos procesos y sobre quién se proyectan las consecuencias; c) la recontextualización de las prácticas sociales, en términos de otras prácticas desplegadas por estos actores; d) las argumentaciones utilizadas, por actores políticos y policiales, para convencer de la veracidad o de la pertinencia de una

Barukel. Asimismo es pertinente remarcar que las opiniones y conclusiones vertidas en esta tesis son de exclusiva responsabilidad del presente tesista.

³⁸ En Anexo Metodológico se especifican con mayor detalle las características de esta actividad y se acompaña instrumento de relevamiento utilizado para la realización de la Encuesta.

determinada representación y para justificar acciones y comportamientos; e) la proyección de la actitud de estos actores hacia el enunciado, incluyendo no sólo sus puntos de vistas, sino también si los actores políticos y policiales expresan sus posiciones de forma mitigada o intensificada; f) la legitimación o deslegitimación de las representaciones discursivas de los acontecimientos, de los actores sociales involucrados, de las relaciones sociales y del propio discurso; g) estrategias de referencia y nominación que utilizan actores políticos como policiales por medio de recursos de categorización que incluyen metáforas y metonimias; h) estrategias predicativas, utilizadas por los actores mencionados, a través de la atribución estereotipada y valorativa de rasgos positivos y negativos, de forma explícita o implícita.”

Paralelamente se instrumentalizó análisis estadístico, a partir de la confección de una base y matriz de análisis de datos y la respectiva carga de los formularios de la Encuesta de Opinión, que se realizó a funcionarios policiales, de lo cual se pudo obtener una serie de indicadores cuantitativos sobre algunas de las dimensiones del problema de investigación. Esta técnica y los resultados que se produjeron no pueden ser pensados y aislados en sí mismos sino que fueron articulados con las otras técnicas implementadas, fundamentalmente con los resultados obtenidos del análisis de las fuentes documentales y las entrevistas en profundidad.

En consonancia con el marco de referencia teórico y metodológico, conforman las principales *hipótesis descriptivas orientativas* de investigación:

1) El gobierno de la institución policial se ha consolidado como un tópico y un dilema políticamente relevante en la Provincia de Santa Fe en el período 1995-2015; 2) Esto ha significado una continua reconfiguración -en términos de rupturas y continuidades- de las modalidades y características de las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policiales, registrándose equilibrios cambiantes en los balances de poder y las correlaciones de fuerza que vinculan a los dos grupos en el contexto de las cinco gestiones gubernamentales analizadas; 3) Las reconfiguraciones en el entramado vincular político-policial santafesino se han evidenciado en: a) el despliegue cambiante de estrategias políticas de gobierno de la institución policial; b) las estrategias desarrolladas por los actores policiales como formas de adaptación y resistencia a estas iniciativas políticas y c) el despliegue dinámico, por parte de actores políticos como policiales, de categorizaciones y definiciones simbólicas asimétricas entre un “ellos” y un “nosotros” (los políticos respecto de los policías y viceversa).

6. Estructuración del contenido.

La estructura de la tesis se segmenta en ocho capítulos. En el Capítulo 1 atravesaremos y recuperaremos analíticamente con las perspectivas conceptuales producidas desde la criminología y desde los llamados “estudios sociales de la policía” orientadas a comprender y explicar en forma directa e indirecta las relaciones entre actores políticos e instituciones policiales y explicitaremos las características generales de la perspectiva de la “configuración” como marco de referencia teórica y de exploración alternativa de las mencionadas relaciones político-policiales. En Capítulo 2, reconstruiremos el contexto sociohistórico y las condiciones de posibilidad que catapultaron al gobierno de la institución policial como un tópico y dilema políticamente relevante en el horizonte político-cultural santafesino donde se inscribe nuestro objeto de indagación.

Desde el al Capítulo 2 al 7 se concentra el sustrato y la evidencia empírica de la tesis a partir del análisis de la trama vincular político-policial en las cinco gestiones gubernamentales registradas en la provincia de Santa Fe entre los años 1995 y 2015: Gobernación Obeid, 1995-1999 (Capítulo 3); Gobernación Reutemann 1999-2003 (Capítulo 4); Gobernación Obeid, 2003-2007 (Capítulo 5); Gobernación Binner, 2007-2011 (Capítulo 6) y Gobernación Bonfatti, 2011-2015 (Capítulo 7).

Por último, en el Capítulo 8, procuraremos realizar una reconstrucción de las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policiales en el contexto santafesino a partir de una perspectiva global que, por un lado, anude e integre las dimensiones analíticas más relevantes identificadas en las diferentes etapas gubernamentales incluidas en el recorte temporal de nuestra exploración y, por otro lado, que nos posibilite retomar las preguntas e hipótesis de investigación. Consideramos que esta mirada en clave de reconstrucción procesual e histórica, nos permitirá describir y comprender la trayectoria y transformaciones de la trama vincular político-policial en términos de rupturas y continuidades en las dimensiones de los equilibrios cambiantes e inestable de poder, de las estrategias de gobierno, resistencia y consenso, en los grados cambiantes de autonomía relacional y en la construcción de “fronteras simbólicas” registradas en estas dos décadas.³⁹

³⁹ Consideramos que la extensión de la presente tesis está justificada en la amplitud del arco temporal analizado (20 años) y la densidad del material empírico recolectado luego de varios años de investigación.

Capítulo 1

Reconstrucción de un mosaico analítico del vínculo “política-policía” y los aportes de la perspectiva figuracional

Luego de haber detallado el problema, los objetivos y las características metodológicas de la presente investigación y de argumentar por qué fue necesario alojar esta investigación en el campo de las reflexiones e indagaciones politológicas, consideramos pertinente continuar con un ejercicio de mapeo de las que, a nuestro juicio, conforman las herramientas conceptuales más relevantes que se han generado desde el saber criminológico y desde otras ciencias sociales para abordar, directa y/o indirectamente los vínculos existentes entre policía y política.⁴⁰ A los fines de hacer menos tedioso este esfuerzo y su lectura, hemos optado por evitar una reconstrucción en clave enciclopedista, esto es, recorriendo y analizando uno por uno los textos y autores más relevantes, sino que hemos agrupado esos aportes y herramientas en torno a ejes o nudos conceptuales.

1. Las tesis de la instrumentalidad y la autonomía.

En primer término debemos reconocer que, al interior del campo de las aproximaciones generadas desde la criminología y desde los estudios sociales de la policía, se han consolidado dos opciones interpretativas o tesis orientadas a comprender y explicar en forma directa y explícita las relaciones existentes entre las instituciones policiales y el poder político estatal (Brodeur, 2011:35-38; L’Heuillet, 2009:44-46; Monjardet, 2010:37-42; Sain, 2008:84-88; 2015:11-16; Loubet del Bayley, 2006:299-302). Para la primera de ellas, definida como la “tesis de la instrumentalidad”, la policía formaría “el brazo armado del Estado” (Shearing, 1992; Neocleous, 2010); mientras que para la segunda tesis, calificada como la “tesis de la insularidad o autonomía”, la policía constituye un “estado dentro del estado” (Ericson, 1982; Reiner, 1992).

En primer lugar, la tesis de la instrumentalidad ha sido de alguna forma simplificada por versiones ortodoxas que a la hora de pensar y presentar las prácticas y las instituciones

⁴⁰ Sobre este aspecto quisiéramos hacer dos aclaraciones. En primer lugar, tenemos presente y somos concientes que estos aportes vienen generados desde “territorios disciplinares” diversos pero que, al mismo tiempo, poseen un elemento unificador que es el “dispositivo policial”, lo cual ha posibilitado la conformación de un “campo de saber y de intersecciones interdisciplinares” de marcada densidad (tal cual lo abordamos en la “Introducción”). En segundo lugar, registramos que estos aportes se originan desde agendas y preguntas de investigación polisémicas, pero razonamos que, una porción de los mismos, atraviesan analíticamente en forma directa y otros indirecta o lateralmente a nuestro objeto de indagación, de allí que evaluamos como pertinente sus recuperaciones en este apartado de la tesis.

policiales las definen como partes de un meticuloso y racional proyecto de dominación económica y política de las clases dominantes, que apelando a los instrumentos de dominación estatal buscan imponer su hegemonía en los más distintos dominios de la vida común.⁴¹ Aquí la policía, así como otras agencias de control, integraría un conjunto bien articulado de aparatos represivos del Estado contra las aspiraciones de los sectores dominados y demás actores subalternos del poder⁴². Como efecto de teoría, la policía es presentada como uno de los mecanismos instrumentales orientado a cumplimentar un único y universal propósito: servir a los intereses de los poderosos, oprimiendo aquellos que deberían permanecer alienados del valor de su trabajo y de los medios de producción (Loubet del Bayley, 2006:300, Muñiz, 1999:21-22). En consideración de estos supuestos, el dispositivo policial se presenta como un instrumento relativamente inerte que solo se moviliza a los fines de responder automáticamente a las decisiones de los actores políticos (Harring, 1976; Hepburn, 1977).

Si nos atenemos rigurosamente a los supuestos de esta perspectiva, parecería no tener sentido estudiar a las policías como una realidad en sí misma, pues fortaleceríamos, en alguna medida, una especie de exclusión cognitiva ya que clausuraríamos la posibilidad de analizar la relación de la policía con el campo político, siendo que en este último encontraríamos todas las variables explicativas de esta vinculación. Ellas (las policías) no tendrían nada de esencial que revelar que no pueda ser demostrado anticipadamente con el análisis de los intereses de la elite gobernante. Sus misiones y sus objetivos estarían a priori esclarecidos, o mejor, determinados por la racionalidad conspiratoria de un Estado inexorablemente comprometido con los grupos poderosos. Dada su condición de agentes reproductores, las policías estarían solamente “cumpliendo órdenes” en cualquiera de las situaciones presentadas. Asimismo, producto de esta determinación política, las iniciativas policiales (tanto aquellas acciones consideradas como convencionales y legales como las violentas e ilegales) son, invariablemente, interpretadas como derivadas de las necesidades oportunistas del poder político de turno. Si las explicaciones sobre las policías son buscadas fuera de ellas, parece obvia la conclusión simplista de que, en cualquier tiempo y lugar,

⁴¹ Según Neocleus (2010:17) las aproximaciones ortodoxas del marxismo al “[...] tomar la idea de policía han a menudo sucumbido a un funcionalismo un tanto crudo, con una tendencia a terminar aceptando que la institución policial actúa como una entidad represora, que aplasta la lucha de clases trabajadoras y protege la propiedad privada”. Existen, de todas formas, versiones de la tesis de la instrumentalidad menos simplistas y deterministas en autores como Donald Black (1981); Lea y Young (1984) y Shearing, (1992).

⁴² Una ejemplificación de estas miradas instrumentalistas ortodoxas la encontramos en Lenin (1997) para quien las fuerzas de defensa, la policía y el sistema penal constituyen instrumentos de violencia del Estado al servicio de los caprichos de la clase capitalista. Variaciones de esta perspectiva se registran en el pensamiento de Althusser (1986).

ellas estarían actualizando, de forma mimética y mecánica, siempre los mismos propósitos represivos, variando apenas la apariencias que ocultan sus verdaderas y originales intenciones. Es evidente que lo que parece importante en este tipo de enfoque es la confirmación, por la demostración circular, de una intención más o menos certera que se haría sentir en todas las esferas de la estructura gubernamental. Lo que se tiene con este raciocinio es, paradójicamente, la negación del proceso histórico y de sus discontinuidades, una vez que en esta propuesta, la organización de los eventos personales parecen ocupar un lugar poco relevante o de baja incidencia (o de ser repetidoras de las determinaciones que las ultrapasarían).

La segunda tesis, llamada “tesis de la insularidad o de la autonomía”, según Brodeur (2011:35), ha sido históricamente sustentada, en términos de coartada o justificación por parte de los actores políticos, para excusarse de las insuficiencias de las políticas de control y gobierno que estos deberían ejercer sobre los dispositivos policiales. Desde esta perspectiva, “[...] el aparato policial, es concebido como una instancia autónoma que resiste victoriosamente las coerciones exteriores para seguir actuando en relación a sus propios intereses.” Un claro efecto de esta autonomía es lo que Marcelo F. Sain ha definido como el “autogobierno policial” o “autonomización política de la policía”, lo que importa que la propia institución policial despliega su “[...] potestad para definir sus propias funciones, misiones y fines institucionales y para proporcionarse sus propios criterios y medios para cumplirlos. En efecto, la autonomía política de las agencias policiales les permite sustentar una marcada independencia doctrinal, orgánica y funcional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil, y, a partir de ello, desenvolver en forma auto sustentada ciertas modalidades organizativas y de funcionamiento [...] a medida que la policía acumula poder, protege cada vez más sus logros e intereses autodefinidos, e intenta vigorosamente reproducir esta autonomía, resistiendo a todo tipo de iniciativa que pudiera ser llevada a cabo por el gobierno político tendiente a erradicarla, reducirla o cercenarla” (Sain, 2002:41).⁴³

Por lo tanto, la insularidad policial parecería tornar como ilusa la intención de los actores políticos que pretendan moldear las prácticas policiales, pues, desde esta perspectiva, invariablemente estas iniciativas se encontrarán con los límites estructurales derivados de la autonomía que serían mucho más determinantes que las decisiones políticas. De la misma

⁴³ Cabe aclarar que este concepto de Marcelo F. Sain, luego es complejizado con la herramienta analítica del denominado “doble pacto”, que hace jugar y pone en tensión la idea de instrumentalidad política y autonomía policial (Sain, 2008 y 2015))

forma que hacíamos referencia respecto a la tesis de la instrumentalidad, de seguir rigurosamente estos supuestos también abonaríamos a la consolidación de otra forma de exclusión cognitiva, en el sentido de que aquí no resultaría relevante analizar la incidencia del factor político que parecería ser irrelevantes en la estructuración de las instituciones y las prácticas policiales.

Estas dos opciones teóricas han signado durante un tiempo considerable el debate en torno a la relación política-policía y su efecto ha sido simplificar el análisis de estos vínculos, producto de plantear las relaciones en términos de dicotomía y, en muchos casos, por carecer de sustrato empírico que fundamente ambas perspectivas. Desde finales de la década del 80', muchos autores apoyados en investigaciones empíricas rigurosas como Reiner (1992), Brodeur (1984), Ericson (1981), Monjardet (2010), Loubet del Bayley (2006), Sain (2008, 2015), Frederic et al (2014), han ido confrontando la rigurosidad empírica de ambas tesis. Estos últimos desarrollos nos permiten señalar que, en términos globales, diferentes procesos sociohistórico en diversos contextos culturales, han dado muestra de la existencia de características y tipos de relaciones entre actores políticos y policiales asociados con los presupuestos de las dos perspectivas teóricas mencionadas, ahora bien, ello no implica concluir que las relaciones existentes entre los mencionados actores se pueden reducir en forma binaria y excluyente a una u otra de las modalidades mencionadas (instrumentalidad o autonomía), sino que es posible más bien el acoplamiento o solapamiento de las mismas .

Algunos ejemplos de las lecturas que tensionan las tesis de la autonomía y de la instrumentalidad lo encontramos en Robert Reiner, quien interpela la consistencia de un mito institucional: la supuesta “neutralidad política” de la institución policial. Para este criminólogo británico, el sostenimiento de este mito encierra en sí mismo un cúmulo de dimensiones y efectos importantes, entre los que se destacan, la existencia de una tensión entre, por un lado, la utilización policial de la neutralidad política como una forma de lograr legitimidad y confianza en la ciudadanía, y, por otro, la necesidad de acumulación de legitimidad que poseen los actores políticos, quienes “utilizarán” la actividad policial como una forma de lograr legitimidad política entre los ciudadanos. Pero a su vez, la “politización de la policía” como es presentada por las huestes policiales, constituye una forma simplista y lineal de este proceso, pues está asociado a entender la “politización” como adhesión a una posición político-partidaria. Sin embargo, “[...] la actividad policial es intrínsecamente política [...] su papel específico es el mantenimiento del orden [...] el uso de la fuerza es

siempre el recurso especializado de la policía, su participación distintiva en el orden político. En este sentido la policía se encuentra en el centro del funcionamiento del Estado y el análisis político en general tiende a minimizar la significación de la actividad policial como fuente y símbolo de una civilización política [...] la policía es intrínsecamente política y partidista de la reproducción de las desigualdades sociales [...] Sin embargo, no se sigue de ordinario que se la vea como tal. Puede ser inexorablemente política pero no necesariamente que esté politizada” (Reiner, 2012: 75-77).

También han tenido un peso significativo, para los debates existentes en torno a las relaciones entre políticos y policías, los aportes realizados por Dominique Monjardet. El sociólogo francés construyó una problematización de estas relaciones a partir de recuperar una de las ideas seminales del campo formateadas por el autor “clásico” Egon Bittner (1970; 2003), para quien, recordemos, la institución policial “[...] no es otra cosa que un mecanismo de distribución en la sociedad de una fuerza justificada por una situación”. Anclado sobre esta definición Monjardet afirmará que la policía es un “instrumento”, “un martillo”, para aplicar la fuerza sobre aquellos objetos o campos que les designa el actor que la gobierna. “Por lo tanto la policía no puede tener finalidad propia [...] es totalmente ancilar y su definición la [...] determina aquel que la instrumenta. Por eso puede servir a los fines más diversos, a la opresión en un régimen totalitario o dictatorial o a la protección de las libertades en un régimen democrático” (Monjardet, 2010:23). Si bien la policía actúa cuando así se le “ordena”, no se debe olvidar que la policía es una organización que reivindica su profesionalidad y sus intereses colectivos, por lo tanto, reivindica allí su “autonomía”. En razón de esta conjunción entre “instrumentalidad” y “autonomía”, debemos asumir que “ninguna policía se resume en la práctica a la estricta realización de la intención de aquellos que la instituyen y tienen autoridad sobre ella, a la pura instrumentalidad. Hay siempre una distancia, más o menos grandes, pero nunca nula” (Monjardet, 2012:23). Esto importa el desafío para la investigación empírica de las relaciones entre gobierno y policía, pues ésta deberá describir cuanto es la distancia existente entre la “instrumentalidad política” y los quantum de “autonomía policial”. En nuestro contexto Sain (2015:13-14) a su vez complejizó el análisis de Monjardet al sostener, al menos en lo empíricamente en su indagación de la proceso de la Provincia de Buenos Aires, donde “la policía ha sido el principal ‘martillo’, en la metáfora de Monjardet. De la política. Pero, en nuestra provincia, esta metáfora solo es aplicable en una muy

general. En lo específico, la policía provincial no sólo ha sido el ‘martillo’ sino, al mismo tiempo, ha sido el ‘herrero’. Pero lo ha sido porque *la política le adjudicó esa tarea.*”

A los fines de fundar nuestra posición y en miras de lograr claridad expositiva, nos apoyamos en Brodeur (2011:36-37), quién con claridad meridiana ha resumido los límites de las dos opciones teóricas aquí analizadas.⁴⁴ El criminólogo canadiense sostuvo que, aunque pueda resultar un tanto paradójico, nos encontramos con un cúmulo de hechos que pueden ser operacionalizados al mismo tiempo para refutar tanto la “tesis de la instrumentalidad” como de la “tesis de la insularidad”. Por ejemplo si consideramos las intervenciones sistemáticas de los actores políticos en la orientación y a menudo en la administración de las actividades policiales, constatamos que estas intervenciones se producen de forma regular mediante la designación de las llamadas “cúpulas policiales”, la promulgación de leyes y reglamentos, la modificación mediante la desarticulación o creación de nuevos segmentos institucionales, la existencia de presiones continuas para lograr ciertas respuestas o resultados, etc. Al mismo tiempo, y en forma más regular, emergen iniciativas de someter a las instituciones policiales a mecanismos de control político externo. Estas iniciativas sirven para dar cuenta, en el primer supuesto, de un cierto peso e importancia que tienen las decisiones políticas sobre los vaivenes de los dispositivos policiales. En el segundo supuesto, hay un reconocimiento de la existencia previa de una laxitud o directamente la ausencia de estrategias de control que deberían ejercer los actores políticos sobre la institución policial. Asimismo, hemos visto emerger en nuestros contextos, un proceso que ya tiene un largo recorrido en las sociedades centrales, que de alguna forma da cuenta de las limitaciones de la “tesis de la instrumentalidad”: la “sindicalización policial” (Sain y Rodríguez Games, 2016). La recurrencia de las huelgas policiales, acompañadas de altos impactos sociales y políticos, es un indicador más que relevante para relativizar aquellas interpretaciones que ven en los funcionarios policiales un grupo de trabajadores de segunda, pasivos y dócilmente sometidos a las voluntades políticas.

En razón de estos argumentos, pensamos que no es suficiente para generalizar y concluir que, en forma homogénea y unívoca, las relaciones entre políticos y policías son solamente de uno u otro tipo. Las instituciones policiales no son capsulas que resisten hoscamente cualquier intrusión exterior, ni tampoco los funcionarios policiales se comportan como

⁴⁴ La forma utilizada por Brodeur para titular el apartado donde analiza este tópico es más que elocuente de su posicionamiento al respecto, a saber: “Policía o política: una alternativa demasiado sencilla” (Brodeur, 2011:35).

sicarios de los gobernantes de turno. La polivalencia de la realidad policial, en efecto, garantiza de alguna forma que en su devenir temporo-espacial se pueda encontrar material para ilustrar ambas posiciones. Nuestra perspectiva sociopolítica proclama la necesidad de instaurar un abordaje analítico de carácter más complejo y polivalente que las brindadas por las tesis de la “insularidad o autonomía” y de la “instrumentalidad”. Consideramos que es preciso concebir al Estado y a las instituciones policiales como segmentos que se estructuran de formas tan complejas y heterogéneas como para calificar sus múltiples interdependencias a partir de relaciones tan elementales como la autonomía o la subordinación. Cada una de las instituciones policiales específicas mantendrá relaciones cambiantes con la autoridad política de la que dependa, describiendo un proceso de carácter más variable que constante.

Más allá de la existencia de estas “dos tesis” que procuraron interpretar de forma directa las político-policiales, es posible también identificar un cúmulo de abordajes y herramientas generadas también al interior del campo conformado por la perspectiva criminológica y de los aportes de otras ciencias sociales, que han posibilitado “iluminar” o “hacer visible” algunas condiciones de posibilidad o dimensiones que hacen inteligible los vínculos entre política y policía. A continuación procederemos a sistematizar estos aportes.

2. Política-Policía: las implicancias de un anudamiento semántico.

En primer término debemos tener presente que al seleccionar como eje de análisis las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policías, ello supone la existencia de vínculos entre estos actores que son preexistentes a nuestro ejercicio de indagación acotado temporal y geográficamente. En este sentido, existe disponible un importante corpus de producciones que permiten desplegar un ejercicio reflexivo en pos de la reconstrucción sociohistórica de estos lazos de interdependencia entre políticos y policías. En razón de ello, consideramos de suma relevancia estos emprendimientos, ya que posibilitan iluminar nuestro presente a partir de una lectura oblicua del pasado, de todas formas no abordaremos detenidamente este tópico pues avanzar analíticamente en ese terreno es una tarea que excede ampliamente las fronteras que nos hemos fijado para el desarrollo de nuestra investigación y además considerando que se registran, tanto al interior como por fuera del campo de los estudios criminológicos y sociales de la policía, un conjunto de investigaciones plasmadas en textos y artículos que han contribuido

significativamente en el proceso de reconstrucción en clave genealógica y sociohistórica esta dimensión.⁴⁵

De todas formas hemos estimado como relevante, recuperar una de las dimensiones de las relaciones entre política y policía hecho visible por los autores mencionados en la nota a pie de página anterior y que refiere a una vinculación entre estos dos componentes, que en principio emerge y se hace evidente en la superficie como un anudamiento semántico (entre los conceptos “*politeia*-policía”) pero que en sí lleva implícito subterráneamente otro emergente empírico: la construcción y reproducción del orden social en clave política.

Como sostiene Helene L’Heuillet (2011), es posible establecer relaciones entre política y policía a partir de la existencia de una conexión semántica, que tiene como punto de emergencia el concepto griego de *politeia* del cual deriva posteriormente el concepto policía. Dentro de la filosofía política existe un cierto consenso respecto a la dificultad de fijar una frontera inamovible y con contenido único para el concepto de *politeia*, caracterizado más por su polivalencia y amplitud que por ser una definición unívoca y cerrada.⁴⁶ “Con todo, lo sorprendente es que consistiendo en una de las nociones más generales de la filosofía política, la *politeia*, haya podido engendrar un sentido tan especializado y técnico como el de policía a partir del siglo XVIII” (L’Heuillet, 2011:228). En el campo de la filosofía política, Carl Schmitt tal vez haya generado una de las explicaciones más clara y sintéticas para comprender esta transición entre *politeia* y policía: “Existió un tiempo en que era correcto identificar los conceptos de *estatal* y *político*. El Estado europeo clásico había logrado algo completamente inverosímil: instaurar la paz en su interior y decretar la hostilidad como concepto jurídico. Había logrado eliminar el instituto jurídico medieval del ‘desafío’, poner fin a las guerras civiles confesionales de los siglos XVI y XVII [...] establecer fronteras adentro, paz, seguridad y orden. Es sabido que la fórmula ‘paz, seguridad y orden’ constituían la definición de policía. En el interior de este tipo de estados lo que había de hecho era únicamente policía, no política a no ser que se considere política las intrigas palaciegas, las rivalidades, las frondas, y los intentos de rebelión [...] Claro está que también se puede utilizar el término ‘política’, y discutir sobre

⁴⁵ Al respecto podemos identificar una serie de contribuciones significativas como las generadas por Michel Foucault (1991,1993a, 1993b; 2006 y 2007); Neocleous (2010); L’Heuillet (2009); Berliere (1996); Campessi (2009); Milliot (2007); Cicchini (2007); Palidda (2000); Sozzo (2005) entre otros.

⁴⁶ L’Heuillet para dar cuenta de estas características del concepto de “*politeia*” recurre al pensamiento de Leo Strauss para quien “[...] la *politeia* es uno de los términos más difíciles de traducir. Una de las traducciones más usuales es la que remite a ‘república’, para traducir por ejemplo el título de *Politeia* de Platón, o incluso ‘constitución’ en la *Política* de Aristóteles [...]” o para el caso de Isócrates “la *politeia* es el alma de la ciudad” (L’Heuillet, 2011:228-229).

su propiedad o impropiedad, no dejaría de ser un mero debate terminológico. Conviene recordar, que ambas palabras, tanto política como policía, derivan de la misma palabra griega *polis*. La política de gran estilo, la alta política, era entonces únicamente política exterior, y la realizaba un Estado soberano como tal respecto a otros Estados soberanos a los que reconocía como tales” (Schmitt: 2009:40-41).⁴⁷

Es en el contexto de este giro epocal del concepto de lo político donde la emergencia de la policía en sentido “moderno” se irá perfilando. Al respecto Foucault (1982: 215) nos alertaba que “[...] no debemos olvidar que en el siglo XVIII la fuerza policial no fue inventada únicamente para preservar la ley y el orden, ni para auxiliar a los gobiernos en las luchas contra sus enemigos, sino también para garantizar el abastecimiento urbano, la higiene, la salud y las normas que se consideraban necesarias para el ejercicio de las artesanías y el comercio”. En el mismo plano, Paolo Napoli (2000:17), afirma que es allí donde la palabra “policía” aparece “[...] para designar el dominio en el que se efectúa y realmente tiene lugar lo que constituye el objeto mismo del saber político”.⁴⁸

Será recién con la invención motorizada por Luis XIV quién, mediante el Edicto de marzo de 1667, construirá una función autónoma de policía, creando el cargo de “teniente de policía”, donde este dispositivo se consolidará, en adelante, como uno de los eslabones centrales del Estado (Sozzo, 2005:168). La función de este primer mecanismo policial consistirá: “[...] en asegurar el reposo del público y de los individuos, purgando la ciudad de todo aquello que pueda causar desórdenes, generando abundancia y haciendo a cada uno vivir de acuerdo a su condición y deberes” (Neocleous, 2010:122).⁴⁹ Lo importante de esta invención no reside en encontrar semejanzas y parecidos entre esa policía y la policía de hoy, sino en poder hacer visibles las funciones atribuidas en ese momento a la policía con clara incidencia en el campo político y con efectos extendidos en el tiempo. Al respecto, siguiendo a L’Hueillet (2011:226), solo mencionemos una triple diferenciación surgida en ese contexto: la policía no es el ejército; la policía no es la justicia y la policía nace con vocación urbana globalizante.

⁴⁷ Desde el campo criminológico y de los estudios sociales de la policía, Jean Paul Brodeur con alguna mínima diferencia, coincide con este encadenamiento semántico: “La palabra ‘policía’ viene del latín *politia* y del griego *politeia*, que significa ‘gobierno’. Estas dos últimas palabras derivan de la expresión griega *polis*, que significa ciudad” (Brodeur, 2010:30).

⁴⁸ Citado por Diego Galeano (2007).

⁴⁹ Esta invención francesa tuvo un pronto correlato en Europa continental, es así que el Zar Pedro de Rusia creará la “Politsia” de San Petersburgo en 1718; Federico II de Prusia crea su “Director de Policía” en 1742 y María Teresa de Austria el “Comisionado de Policía” en 1751. Instituyendo una “policía cada vez más activa, intervencionista y abarcativa”, los estados europeos hacían frente a la necesidad de “fabricar orden reformando activamente el cuerpo social” (Neocleous, 2010:34-35).

La conceptualización de “policía” aquí plasmada, viene vehiculizada por las doctrinas políticas de la “ciencia de la policía” y la “razón de estado”, las que visualizan en ella “[...] no una institución o mecanismo que funciona al interior del Estado, sino una técnica de gobierno propia del Estado” (Foucault, 1993: 294). La “policía” se sueña como una administración del Estado, junto a la justicia, el ejército y la economía pero que al mismo tiempo los abarca (Sozzo, 2005:167-172). Recordemos que una de las obras más significativas de este momento fue el “*Traite de Police*” de Delamare (publicado entre 1705 y 1736), el que compendia todas las “regulaciones policiales” del reino, que abarcaban doce cosas: la religión, la moralidad, la salud, los abastos, las carreteras, caminos y puertos y los edificios públicos, la seguridad pública, las artes liberales (en términos generales, las artes y las ciencias), el comercio, las fábricas, los criados y braceros, los pobres (Foucault, 1993: 298).⁵⁰

Vemos así emerger una policía con vocación generalista, una policía que lo engloba todo, inaugurando una tradición que persiste hasta nuestros días. La oposición establecida por Foucault entre la policía antigua del siglos XVII y XVIII con límites “amplios e imprecisos” que lo “engloba todo” y “vela por los vivos”, y, el “sentido estrecho y vago” (incluso peyorativo) de la policía de hoy, no debe ser comprendido como una diferencia de objetos, sino como una diferencia de acentos (L’Heuillet, 2009; 2011; Sozzo, 2005).

Esta noción generalista de policía con vocación política totalizante acusará el impacto del “liberalismo” como racionalidad política, la cual empieza a vislumbrarse en el siglo XVIII, como una suerte de efecto especular de la “razón de estado” y de la “ciencia de la policía”. El impacto del “liberalismo” se registrará como un proyecto de recorte crítico de la generalidad policial por una triple vía, en primer término, mediante la “minimización”⁵¹ de las competencias policiales; en segundo término, a través de la “legalización”⁵² de actividad

⁵⁰ Reforzando esta conceptualización de lo que “engloba” la idea de policía perfilada bajo estas racionalidades políticas, Foucault sostuvo: “En el fondo, y de manera general, la policía tendrá que regir, -y ese será su objeto fundamental- todas las formas, digamos, de coexistencia de los hombres entre sí [...] toda esa suerte de socialidad (para utilizar una palabra que es anacrónica con respecto a las especulaciones de la época) será lo que la policía deberá tomar a su cargo. Los teóricos del siglo XVIII lo dirán: en el fondo la policía se ocupa de la sociedad” (Foucault, 2006:375).

⁵¹ De acuerdo a Sozzo (2005:175) esta crítica liberal “se refería su carácter ‘totalitario’ en el sentido de la extensión de estas intervenciones ‘policiales’ a vastas áreas de la ‘sociedad’ - en especial, con respecto a la ‘economía’ y por ende, al ‘individuo’ como ‘sujeto de interés’ [...]La prosperidad y el bienestar social aparecen como el producto del “esfuerzo natural” de cada individuo que se ‘ha transformado en cierta medida en comerciante’, el resultado del ‘interés privado’ guiado por la ‘mano invisible’ del mercado, reduciéndose las tareas del ‘estado’ a asegurar la seguridad interna y externa y proveer los servicios que ningún individuo está interesado en proporcionar.”

⁵² Con esta idea se hace referencia al “carácter ‘totalitario’, ya no en el sentido de la extensión de sus intervenciones más allá de cualquier límite en lo que se refiere a la ‘economía’ -y al ‘individuo’ como ‘sujeto de interés’, sino con respecto al ‘individuo’ como ‘sujeto de derecho’ [...]El límite de la soberanía -más aún,

policial y por último, por intermedio de “criminalización”⁵³ de las principales funciones policiales (Sozzo, 2005:175-177; Neocleous 2010:173-216; Sain, 2008:76-78).

Producto del impacto de estas racionalidades políticas referenciadas (“razón de estado” – “ciencia de la policía” – “liberalismo”) nos ha devenido esta imagen y anatomía de la policía en su sentido moderno, esto es como un “aparato o dispositivo especializado” del Estado centrado en el control del delito y el mantenimiento del orden.

A partir de este proceso de solapamientos de racionalidades, la policía en su versión moderna describe procesos de “modelización” que se engarzan con las experiencias de sociedades nacionales que primigeniamente avanzarán en los programas de burocratización, de esta forma se distinguen tres tradiciones (o modelos) policiales: la francesa, la alemana y la angloamericana (L’Heuillet, 2011: 242-250)⁵⁴. Esta última, ha sido estatuido “míticamente” como el modelo de policía moderna a emular por todas las sociedades nacionales, teniendo como hito fundante la creación de la Policía Metropolitana de Londres, en 1829 (Emsley, 1991). Este último señalamiento, constituye un dato interesante en el plano de nuestro análisis, en el sentido que la puesta en funcionamiento de la policía moldeada por Robert Peel, más allá de su supuesta función declarada en torno a la prevención del delito, su campo de competencias estuvo concentrado en la gestión y regulación del orden urbano. Robert Storch (1985:8) al momento de caracterizar el contexto de emergencia de la “nueva policía londinense”, asevera que en los albores del siglo XIX, las elites dominantes inglesas habían iniciado un proceso de “moralización”, orientado a regular las prácticas y costumbres de las clases populares las que, debido a su tolerancia, habían derivado en una situación de “desorden”, particularmente las asociadas a “[...] pequeños crímenes, divertimentos populares y todos los tipos de desorden urbano, desde la violencia colectiva hasta peleas en tabernas y daños de menor importancia”. En ese marco

de la ‘soberanía popular’- está dado pues por la ley, el derecho –‘un gobierno de leyes, no de hombres’-, que viene a ser el lente con el cual se pretende leer el orden social y por ende, la policía (Sozzo, 2005:176).

⁵³ Para Máximo Sozzo (2005:177), siguiendo a Neocleous (2010), esto se refiere al hecho de que “la ley, el derecho no sólo se ha presentado como límite o restricción de la actividad policial, sino también como su contenido. La misión de la ‘nueva policía’ se ha recortado -y aquí también se observa el vínculo con la minimización de la policía-, frente al universo indefinido del pasado, en torno a la ley, al derecho. Asegurar el cumplimiento o la aplicación de la ley apareció entonces como la tarea medular de la policía, pero el derecho no se evocaba en su generalidad -peligrosa semejanza con la ‘vieja policía’ para la mentalidad liberal- sino que se restringía a uno de sus ámbitos específicos: la ley de los delitos y las penas.”

⁵⁴ Según Helene L’Heuillet (2011) es tradiciones o modelos se asocian a las racionalidades políticas antes señaladas: el modelo francés a la “razón de estado”; el modelo alemán, a la “ciencia de la policía” y el modelo británico al “liberalismo”. Al respecto la filósofa política francesa afirma que entre las dos primeras tradiciones no había que exagerar en cuanto a la existencia de marcadas diferencias y al mismo tiempo, señala la existencia de trabajos que discuten y ponen en tensión la rigurosidad empírica de los modelos, por ejemplo los trabajos de Reiner (1992), Wakefield (2009), Emsley (2011) entre otros.

el dispositivo policial se instrumentará como una de las herramientas central para hacer frente aquello que era definido como un gran desorden cotidiano. Este “desorden” presentaba a su vez versiones localizadas en las principales ciudades francesas y alemanas (De Souza, 1998:265)

De esta forma los dispositivos policiales en su versión “moderna” serán pensados por las elites gobernantes como el mecanismo institucional focalizado en el control del delito y el “restablecimiento del orden urbano” asociado con las “clases peligrosas”, la protesta social o las amenazas políticas. La vigilancia, el control y la represión de las acciones populares colectivas pasaron a manos de agencias gubernamentales especializadas como la policía, los fiscales, espías, asistentes sociales, etc. (Neocleous, 2010). Reforzando esta idea Gillis (1989:315-333), indica que: “el origen y crecimiento del policiamiento estatal [...] puede derivarse del interés de una parte de la elite dominante en protegerse y proteger su propio *status quo*, antes que el interés general del control del crimen.” En consonancia con lo hasta aquí desarrollado, insistimos que la focalización retórica de la función policial sobre el crimen, no puede ser pensada aisladamente, pues en ella se pone en juego uno de los procesos de centralización del poder del Estado y de una mayor capacidad regulatoria del comportamiento individual.

Coetáneamente a la conformación de la policía moderna las élites económicas, sociales y políticas representaron y asociaron las amenazadas a sus situaciones privilegiadas y hegemónicas, con la aglomeración urbana de supuestos criminales, viciosos y turbulentos y con el aumento sin precedentes de los sujetos en situación de pobreza que paulatinamente poblaron lugares “bajos” y degradados de las principales urbes (Marx, 2004:891-954). El cuerpo de gobernantes y administradores estatales ante este escenario -de rápida acumulación y crecimiento industrial, de concentración de trabajadores incluidos y excluidos del mercado de trabajo, en tanto “superpoblación relativa” que generaba factores de tensión y conflicto social -se vieron interpelados o puestos en la disyuntiva de “hacer algo”, ante lo cual, no debería llamar la atención que estas “clases privilegiadas hayan intentado definir la protesta popular como crimen- es decir, fundamental e incondicionalmente como ilegítimo” (Silver,1967:15). La reacción de las élites gobernantes, comenzaría por declarar obsoletas las hasta allí existentes técnicas y modalidades de represión de conflictos y desórdenes sociales y en su lugar proponen suplantarlos con una racionalidad policial articulada sobre la prevención del delito y el mantenimiento del orden. Una de las tareas de la policía será entonces “prevenir el crimen a

través del patrullamiento regular, operado bajo reglas estrictas que permitían discrecionalidad individual”. De allí en adelante, según Silver (1967:8), este modelo policial en la cual “el poder central ejerce una supervisión, potencialmente violenta, sobre la población a través de medios burocráticos ampliamente difundidos por toda la sociedad civil por medio de operaciones pequeñas y discrecionales [...]”, rápidamente se esparció por diferentes estados y ciudades, conformándose una “sociedad policializada” (De Souza, 1998:266).

Bajo estas transformaciones, el dispositivo policial moderno, según Storch (1985:15), se proyectará para “[...] actuar como un instrumento polivalente de la disciplina urbana” aglutinando dos dimensiones importantes:

- ✓ en primer término, liberó los ciudadanos de la obligación o necesidad de desempeñar funciones policiales y alejó la posibilidad de intervención del ejército en el proceso de mantenimiento de la orden social (Silver, 1967: 9).

- ✓ en segundo término, la policía pasa a representar la penetración y continua presencia de la autoridad política en lo cotidiano de la ciudad, situación absolutamente inédita, inaugurada el siglo XIX. La mayor presencia de la autoridad policial no eliminó sin embargo los valores propios de una comunidad moral. El ejercicio de policía tendía a promover la extensión de la moralidad hasta la periferia de la sociedad, tanto en la forma de agente de la coerción legítima como de personificación de los valores del centro: “Juntamente con la ramificación de otras agencias burocráticas, la policía conectaba la vida cotidiana con la autoridad central. La policía confiaba no solamente en una técnica de coerción gradual, discrecional y ubicua, sino también en una nueva forma extensiva de consenso moral. El poder central es capaz de supervisar el día-a-día más de cerca y de forma más continua” (Silver, 1967:15).

En la conjunción de estas características para Storch (1985:10), los policías reivindicaron ser portadores de un status simbólico que se extiende hasta el presente, en tanto se representan como “misioneros domésticos”; siendo su rol afirmar la unidad moral de la sociedad e imponerla sobre las clases bajas y trabajadoras. Es allí donde la redefinición “de orden público tal vez dio lugar a un concepto redefinido y ampliado de crimen, comprendiendo el robo, la insurrección, los levantamientos rurales, la actividad sindical, la taberna y las actividades que acaecen en su interior [...] La constitución de una policía uniformada, con mayor autonomía individual, pero con alto grado de control centralizado, como medio de diseminar una nueva concepción de orden, no disminuyó los poderes

policiales. Los policías, uniformados y representantes del gobierno central, aprendieron que algunas leyes y órdenes podían ser observadas y otras no, lo que abrió un nuevo proceso de aceptabilidad del desorden” (Storch, 1985: 28). Fue, por lo tanto, precisamente la nueva retórica en torno a una mayor disposición reguladora que abrió espacio para que la policía pudiera “apoderarse de todos los espacios públicos, acompañar más de cerca los acontecimientos en los barrios obreros e intentara imponer un patrón realmente nuevo de disciplina urbana y de decoro público. Al desempeñar estas funciones, la policía tocaba más directamente lo cotidiano de aquellos miembros de las clases pobres que nunca cometieron actos criminales” (Storch, 1985:15).

Esta asociación entre policía, poder político y orden consensual hegemónico es lo que, para Emsley (1983:149), patentiza la vocación de disciplinamiento social de las clases subalternas y por lo cual se toleraba las prácticas ilegales y violentas por parte de la policía, asimismo emergía como evidente que “en general, el policía parecía haber tenido un trato más civilizado con los miembros de la clase media y altas que respecto a los miembros de la clase obrera”. Ese carácter “misionero” estaría, por lo tanto, de acuerdo con la ideología de la elites dominantes, según la cual “crimen y desorden provenían, sobre todo, de los elementos más pobres de la clase obrera” (Emsley, 1983: 149).

Estos aportes generados desde la filosofía política y de las exploraciones genealógicas nos iluminan respecto a la relación política-policía, la cual no solo debe ser presentada como una vinculación meramente semántica sino que debemos comprender que la policía no puede ser imaginada como un simple instrumento del campo político, sino que por el contrario ella se estatuye cómo un componente neurálgico de lo político. En clave de L’Heuillet (2009) la gestión política cotidiana, real y efectiva “de lo bajo”, se vehiculiza y anatomiza mediante la práctica policial (complejidad resumida rigurosamente en la imagen de “alta policía, baja política”). Radica allí la doble justificación de por qué es posible abordar la “política” a través del análisis de la “policía”. Pues nos posibilita, por un lado, “rastrear” cuanto de “política” tiene la “policía” y, por otro lado, permite hacer inteligible el lugar que ocupa la “policía” en la “política”. Explorar el anudamiento política-policía, afirma la pensadora francesa, nos habilita a tomar como “trampolines” o como desafíos a desmontar, algunas falsas dicotomías utilizadas para explicar esta vinculación tales como “secreto” vs “visibilidad”, “orden” vs “desorden” y “instrumentalidad” vs “autonomía” (L’Heuillet, 2009:15).

En un plano similar de este debate es posible ubicar los razonamientos de Brodeur (1983), quien si bien pone en tensión la distinción entre “alta y baja” policía o más específicamente entre “policía política” y “policía ordinaria”, afirmó que es necesario tener presente que detrás de toda forma de policiamiento, lo que se pone en juego o se plasma allí es un ordenamiento político, específicamente sostendrá que “toda vigilancia policial, secreta o visible, está vinculada con el ordenamiento político” (Brodeur, 1983:508). Si creyéramos que la “la policía no es llamada política sino se inmiscuye en las actividades políticas de los ciudadanos, ya sean lícitas o no”, entonces, sostuvo irónicamente Brodeur, bastaría con suprimir todas las “unidades antisubversivas o de contraespionaje que existen en el seno de las fuerzas policiales” para que esta se conviertan en “políticamente neutras” (Brodeur, 2011:239).

En esta misma línea de entendimiento, resulta también significativo, el aporte realizado en nuestro contexto cultural por Sabina Federic et al (2014:28-29) para quienes “[...] hablar de policía es hablar del Estado en acción [...] el análisis de lo policial, lejos de cerrarse en la institución, se convierte en un análisis de lo social y del orden que se establece como legítimo en un momento histórico, de esta forma la policía, lejos de constituir una institución aislada de lo social, puede ser pensada como un espacio de sociabilidad históricamente atravesado, dinamizado y tensionado por sus vínculos y relaciones con la política”.⁵⁵ En el mismo registro, Sain (2015: 11-12), haciendo referencia al caso de la policía bonaerense, afirma que esta institución “es una obra de orfebrería de la política bonaerense. Es su principal instrumento de gobernabilidad. Constituye los ojos, los ojos, los brazos y los sentidos de la clase política provincial, y en particular de las sucesivas autoridades gubernamentales [...]”.

Parapetados sobre estos aportes reseñados, razonamos que sería relevante y complementario registrar empíricamente, cuánto la policía porta en sí misma de política y qué lugar ocupa en dicho campo. En otro sentido y parafraseando a L’Heuillet (2011:225), las vinculaciones entre política y policía hecha visibles por estas perspectivas, nos interpelan con una serie de interrogaciones claves al respecto: “¿por qué la policía ha devenido en un resorte mayor de la política cuando aparentemente no está destinada más que a la gestión de la sociedad? ¿Por qué entre los diferentes modelos posibles de

⁵⁵ De acuerdo a Frederic et al (2014:29-31) las caras visibles de la policía en tanto “estado en acción” se materializan en la tramitación por parte de la policía de determinadas capacidades tales como el ejercicio de “la violencia legítima”, la “capacidad para manejar un territorio”, la “capacidad de institucionalización a través de la transmisión de saberes”, la “capacidad de instaurar y mantener un orden” y por último “la capacidad de aplicar la ley”

mantenimiento del orden, ha prevalecido la policía? Un esfuerzo inicial de respuesta parcial a estos y otros interrogantes respecto a la relación política-policía es lo que en parte ha movilizado el contenido de la presente investigación.

En consideración de estas marcadas vinculaciones, volvemos a insistir en el hecho de que no deja de ser llamativo, la existencia de lo que hemos calificado como un doble proceso de exclusión, pues por un lado, como vimos anteriormente, en las investigaciones de la “política”, no existe lugar para la indagación de la incidencia de la institución policial en este campo, y, por otro lado, en el campo de la criminología y de los estudios sociales de la policía, ha existido poco espacio para la indagación de la “política” como insumo comprensivo de la estructuración y funcionamiento de la institución policial. Teniendo presente esta situación, autores como Bayley, Loubet del Bayley, Sain entre otros, critican la exclusión de la policía como objeto de las indagaciones de la ciencia política. Mark Neocleous (2010) avanza en una dirección crítica inversa, acusando a los “estudios sociales de la policía” de materializar un emprendimiento autónomo, generando sistematizaciones y análisis que aíslan a la policía como dispositivo social, ello como consecuencia de la separación de la policía y el poder del Estado.⁵⁶

El olvido de alguna manera del proceso de transformación del concepto de policía que hemos descripto sucintamente, lleva a que una parte importante de los abordajes criminológicos y sociales de la policía, restrinjan la identificación de lo que constituye la policía, a aquella imagen contemporánea de raíz weberiana y familiar, donde la institución policial se define como el “aparato del estado” que detenta -junto con la administración de justicia- el “monopolio de la coacción física legítima” con respecto a los “asuntos internos” –por oposición a la institución militar y los “asuntos externos”- y cuya misión se declina generalmente como la “prevención, detección e investigación de los delitos” y el “mantenimiento del orden público” (Sozzo, 2005:164; Reiner, 1992:171). Neocleous reconoce que una parte importante del sistema de policía se encuentra hegemonizado por lo que actualmente llamamos institución policial, pero nos advierte que no debemos olvidar que la policía es un engranaje central de un sistema social y político más amplio, que está orientado no solamente al control y regulación de determinados prácticas y sectores

⁵⁶ Neocleous haciendo referencia a la necesidad de sortear esto que hemos llamado la doble exclusión, señala “[...] cualquier teoría de la policía debe implicar una teoría del poder del Estado; y por el contrario, cualquier teoría del poder del Estado debe contener necesariamente una teoría de la policía. Intentar analizar la policía sin debatir sobre el poder del Estado es como intentar analizar la economía sin hablar de capital. Es por tal motivo que la teoría social y política requiere del concepto de policía” (Neocleous, 2010:15).

sociales sino que fundamentalmente se concentra tanto en la fabricación como en la reproducción del orden social (Neocleous, 2010:17).⁵⁷

Es por esto que, más allá del impacto de triple “minimización” de la racionalidad liberal sobre el concepto de policía, a partir del cual el mantenimiento del orden parece solamente estar asociado simbólicamente y materialmente a una de sus funciones (prevención y persecución de los delitos), debemos, sin embargo, recordar que (como lo acabamos de analizar) en la emergencia del concepto “amplio y que lo englobaba todo” de policía, implicaba que el orden era más bien una idea política genérica más que una función delimitada para la policía. Será entonces el orden el que permita un encadenamiento entre la “policía antigua y la policía moderna”, pues el orden “constituye el punto común de las actividades dispares de la policía en su sentido contemporáneo [...] El orden, en efecto, obedece a la misma indeterminación que la policía, desde el momento en que este no está dotado de un contenido preciso. Mantener el orden, consiste tanto en asistir y socorrer como en reprimir y detener. La vigilancia y la prevención tienen el orden por intención común [...] Si la policía parece una excepción al principio de contradicción, ya que reprime y protege, aplica la ley y la transgrede, penetra los secretos y los mantiene, etc., sería en razón del orden, cuando es percibido como lo que debe ser ‘mantenido’ *políticamente*”⁵⁸ (L’Heuillet, 2010:93-95).

Vemos aquí configurarse una de las principales modalidades de encadenamiento entre política y policía, en el sentido que los actores políticos a partir de la disposición formal del dispositivo policial, contarán con uno de los mecanismos más significativos de producción y reproducción del orden social (Pegoraro, 2014; Sain, 2008). De todas formas, hay que reconocer que la policía regularmente lucha por imponer simbólicamente su lugar de “terceridad” o “mediadora” entre el poder político y los ciudadanos, invocando ser la autoridad que representa los símbolos convencionales de un orden legal y que como organización burocrática porta la legitimidad de un supuesto estado neutral, que presta un servicio público con un producto uniforme y por lo tanto, su actividad debe ser comprendida como “políticamente” neutral (Manning, 1997:91).

⁵⁷ Robusteciendo esta idea el investigador británico asevera: “La aceptación más general de que el hombre tenía un deber creador del orden fue el marco más amplio para el reconocimiento de que el Estado podía – y de hecho *debía*- crear el orden social. En consecuencia, el tema central de la teoría política en este período es que el hombre crea el orden (la sociedad civil y el Estado) y al mismo tiempo transfiere su poder creador a una parte de su creación (el Estado), el cual luego lo utiliza para instaurar el orden en la sociedad civil. Y a medida que se considera que el Estado tenía el poder de crear el orden, se legitima el mecanismo institucional mediante el cual se lograba esta creación – la policía-.” (Neocleous, 2010:34).

⁵⁸ El agregado es nuestro.

Por otro lado, debemos considerar que las políticas de control del delito y en particular las políticas policiales en el mundo occidental han venido describiendo profundas transformaciones desde finales de la década del 70' del pasado siglo XX (Garland, 2005; Pavarini, 2006; Pegoraro, 1997 y 2003). Producto de ello se han generado una variedad de transformaciones en las funciones y capacidades asignadas a la institución policial sobre estos aspectos, lo cual obviamente ha impactado en el entramado político-policial. Los estudios sociales y criminológicos de la policía han producido, a partir de frondosas investigaciones empíricas, herramientas conceptuales que posibilitan comprender el cúmulo de efectos que se derivan de las acciones e iniciativas con las que han tratado de responder, tanto actores políticos como policiales, en el lapso que va desde los albores del siglo XIX hasta nuestros días, a las tensiones y ambivalencias estructurales que derivan del acoplamiento de las diversas racionalidades políticas, como sucintamente lo acabamos de explorar: “la razón de estado”; la “ciencia de la policía” y el “liberalismo”. Este acoplamiento, sosteníamos previamente, será la condición de posibilidad que habilita como una de sus múltiples consecuencias, la sedimentación y solapamiento de funciones policiales “polimorfos” en la gestión y regulación de eventos sociales: por una lado, unas funciones que “lo engloban todo” y por otro, unas funciones de supuestas fronteras acotadas: la prevención y persecución del crimen a través de la aplicación de la ley (Sain, 2008: 77). Por lo tanto, del contexto de emergencia del dispositivo policial moderno, “heredamos” la continua presencia en la “policía moderna” de “[...] elementos de la ‘vieja policía’ [...] como una ‘metamorfosis’, dialéctica de lo igual y lo diferente” pero que en último término más allá de su variedad, la construcción y reproducción del orden emerge como tópico catalizador (Sozzo, 2005:178).

Decíamos, que de este proceso de metamorfosis de la institución policial, se derivarán un abanico de procesos sociales e institucionales, muchos de los cuales tendrán un efecto importante en la trama vincular político-policial. En este sentido consideramos válida esta forma de problematizar y hacer visible la relación entre actores políticos y policía, pues más allá de las filiaciones ideológicas-partidarias de los gobiernos de turno, el dispositivo policial se ha consolidado como uno de los principales recursos disponibles en el menú que han vehiculado los actores políticos para el mantenimiento y reproducción del orden.

Ahora bien, en razón de la marcada potencialidad de estos aportes, los cuales tensionan los argumentos lineales de las denominadas “tesis de la instrumentalidad y la autonomía”, opinamos que en algunos casos estos aportes dan cuenta en forma parcial y limitada, del

“cómo” inciden las variaciones registradas en el contexto sociopolítico más amplio en las relaciones político-policiales. Es decir de detallar y describir la existencia de procesos dinámicos y cambiantes que indican que en determinados lapsos, la apelación política a este recurso (la institución policial como recurso político de construcción del orden) sea más visible y en el límite más grotesco, aumentando en este caso los vínculos de necesidad o dependencia frente al “poder policial”. Mientras que en otros momentos, el mantenimiento y reproducción del orden ha sido una potestad y una atribución administrada y orientada por los intereses de la propia institución policial pero sin dejar ello de “rendir o tener sus frutos” para los actores políticos. Lo que queremos significar aquí es que, producto de este “anudamiento semántico”, se construye uno de los eslabones más sólidos sobre los que ha sostenido y se sostienen las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policiales, pero creemos que es necesario ilustrar empíricamente y describir dinámicamente como se manifiesta en forma históricamente cambiante y/o inerte este “anudamiento”. Anclados en argumentos que explicitaremos posteriormente consideramos que la perspectiva figuracional puede ayudarnos en ese sentido.

3. Un “mandato imposible” con efectos de re/producción en el orden social.

Un plexo importante de exploraciones de la actividad policial, mostraron cómo la policía constituye, en cualquier contexto cultural y cualquiera sea su forma de organización, un dispositivo con algunas características que le dan un halo de particularidad en el mantenimiento del orden. Una de estas características viene dada por la posibilidad de que se puede acudir a ella, sin interrupción, de día y de noche, entre semana o días no laborables y feriados, todos los días del año, para que pueda intervenir en situaciones muy diversas y amplias que, en principio, no podrían resolverse sin la intervención de la fuerza pública. Egon Bittner ha plasmado en una seminal y profunda fórmula, ésta características, sosteniendo que el tópico unificador de la extraordinaria amplitud de eventos por las cuales los individuos llaman a los policías, es que todos ellos requieren una intervención potencialmente significativa para sofocar un conflicto de emergencia.⁵⁹ En las palabras muy citadas de Bittner, los problemas por los que se llama la policía *"[...] implicaban la ocurrencia de algo que no debería estar ocurriendo y sobre lo cual alguien debería hacer alguna cosa inmediatamente! [...] El policía, y solamente el policía, está equipado,*

⁵⁹ Al interior del campo de la criminología y de los estudios sociales de la policía, existe un frondoso debate en torno a la construcción de una teoría de la policía a partir de la identificación de cuáles serían sus características distintivas. Se puede reconstruir una parte importante de este debate en el texto de Augusto Montero (2007).

autorizado y requerido para hacer frente a todas las emergencias en las cuales la fuerza podría tener que ser usada, para satisfacer la demanda” (Bittner 1970: 30-45).⁶⁰

Que la amplitud de estos eventos casi pueda ser infinita, implica que la actividad policial es por esencia polivalente. A la hora de hablar de los signos distintivos de la policía como institución, indudablemente deberíamos referirnos a la “generalidad insuperable” de tareas que puede desplegar o decir que el policía es "el hombre que hace de todo" en una sociedad, conformando estos dos factores lo que la distingue de toda otra institución y de otros agentes de la administración pública. Tal vez aquello que más se asemeja, sea el cuerpo de bomberos, con quien a menudo se asocia a la policía y, además, tengamos presente que en muchos contextos constituyen una dependencia policial. (Brodeur, 2010: 53-84). Este alto grado de indeterminación del campo de la actividad policial, ha sido relevado mediante profundas investigaciones científicas que han demostrado, en diversos contextos históricos y geográficos, que en el mejor de los casos la policía solo ocupa un tercio de su tiempo en la “lucha contra el delito”, dedicando la mayor parte del mismo a desarrollar tareas típicas de asistencialismo social o tareas administrativo-burocráticas (Bittner, 1990; Bayley, 1994; Mastrofski, 1995; Manning, 1997; Monjardet, 2003; Reiner, 1992). Fue Michael Banton, uno de los “padres fundadores” de las exploraciones sociales de la policía, quién en su obra seminal *“The Policeman in the Community”* (1964), por primera vez hizo visible este aspecto del trabajo policial. En esta dirección señalaba que "un principio cardinal para la comprensión de la organización y la actividad de la policía es que la policía es sólo una entre muchas agencias de control social" (Banton 1964:1). Banton sugiere que es la propia policía la que tiende a reconocer esto cuando es indagada sobre las características de su trabajo cotidiano, aunque, a pesar de ello, intenta transmitir públicamente que el valor superlativo, el verdadero "producto", en cuanto organización, reside en la aplicación de la ley. "Aunque la policía se preocupa en gran medida por la aplicación de la ley, este no es su producto, ni se debe atribuirse a la policía solo esta

⁶⁰ Las cursivas son del texto original y la traducción pertenece al tesista. Según Reiner (2015), en una formulación posterior de esta definición, Bittner trató de clarificar aún más su posición, sosteniendo que "[...] los funcionarios son claramente conscientes de cómo ellos son percibidos ‘o bien’ son lo tangible o la representación de la sociedad. Por "o bien", quiero decir, por supuesto, que ello incluye el recurso potencial de los medios coercitivos incluyendo la fuerza física [...] Actuando como sociedad ‘o lo que ello simbolizan’, es lo que los ciudadanos esperan cuando ‘llaman a la policía’. Sin embargo, la probabilidad de utilizar la fuerza es pequeña, y varía según la naturaleza y el escenario del incidente, y la calidad de las habilidades prácticas del oficial interviniente, pero una persona que no imagine que pueda existir la posibilidad de usar la fuerza nunca debería llamar a la policía" (Bittner 2003:10-11).

función. De hecho, la aplicación de la ley es relativamente poco importante para la policía" (Banton, 1964:2).⁶¹

Este dato simple tiene una implicación fuerte para comprender la relación de la policía con el campo político: la policía es la única administración susceptible de intervenir en todas partes y en cualquier momento para obtener la recomposición de una situación que es definida socialmente como un desorden u conflicto u algo anormal.⁶² La intervención policial se naturaliza, se estabiliza como intervención o en otras palabras, se normaliza en un doble sentido, pues emerge como "normal" llamar a la policía para que intervenga sobre estos asuntos y, a su vez, esta expresa una normalidad social y política, vehiculizando su imposición y reproducción concretamente en lo cotidiano. En otras palabras "las policías son, en términos simbólicos, la representación más visible de la presencia del estado en la vida cotidiana y del potencial del estado para imponer su voluntad sobre los ciudadanos" (Manning, 1997:92).

Una idea central sobre este aspecto, generada por Peter Manning (1977), refiere a que la policía es una institución de "mandato imposible" porque afirma que su función es el control del delito y del mantenimiento de orden, siendo que estas misiones son de cumplimiento imposible, pues no solamente la policía no cuenta (en el caso de creer que dependiera de esto) con los recursos necesarios al efecto, sino porque en sus producciones y constituciones (del orden y del delito) intervienen factores que la policía no puede regular y manejar antojadizamente. Al mismo tiempo, debemos recordar que la misma policía "crea, gestiona y regula" eso que dice controlar o mantener. La institución policial es a la vez la causa y el efecto de un conjunto de procesos que no puede anticipar y controlar en forma completa, de allí que constantemente esté sometida a la necesidad de legitimarse, de mantener las expectativas sociales de que puede cumplir el mandato y para ello debe administrar simbólicamente imágenes siempre positivas de sus funciones y logros. En esta dirección ha ido generando cíclicamente una serie de estrategias y jugadas orientadas, en particular hacia los actores políticos y, en general, hacia la ciudadanía en su conjunto,

⁶¹ Para graficar casi en forma caricaturesca este "descubrimiento", Banton recurre al siguiente ejemplo durante su investigación empírica en una estación de policía: "Una de las características más llamativas de este relato es la gran variedad de tareas que realizan los policías. Otra ilustración de esta gama de tareas, es que en la parte superior de un armario en la oficina de toma de denuncias, se encuentra una jaula de pájaros. En las calles cercanas a la estación hay muchos edificios de vivienda, y en los meses de verano [...] regularmente los pájaros se escapan. Cuando estos son encontrados por otros vecinos o por la propia policía, son llevados a la estación policial. Por lo tanto, la jaula es usada muy a menudo" (Banton, 1964: 49).

⁶² El servicio médico estatal puede tener características similares en cuanto a disponibilidad para la intervención en todo tiempo y lugar pero su intervención no está asociada directamente a la gestión de conflictos o de otros eventos que no estén relacionados con problemáticas médicas.

procurando mantener pisos mínimos de confianza y legitimidad social en pos del cumplimiento del mandato asignado. Manning, identifica tres de estas estrategias:

✓ la construcción y consolidación de las estadísticas criminales como indicadores de éxito en el alcance del mandato. De esta forma la “policía comienza amarrar sus propios destino con los cambios registrados en las tasas delictivas [...] las que se convirtieron en la responsabilidad de la policía tanto en lo que refiere a medirlas, explicarlas, y dar cuenta de ellas, como en lo atinente a reducirlas sustancialmente” (Manning, 1977:89). Aquí veremos consolidarse uno de los aspectos claves en la relación entre actores policiales y políticos, esto es el recurso político-institucional de las estadísticas criminales como insumo que se pone en juego en la relación entre estos actores. En tal sentido, la construcción, monopolización, circulación y publicidad de las estadísticas criminales podría constituir uno de los recursos en la distribución diferencial del poder en las relaciones de interdependencia entre políticos y policías, ya sea en términos de mostrar “productividad” o para contrarrestar los efectos de las llamadas “olas de inseguridad”.

✓ La simbolización policial en virtud de la cual, si los actores políticos y sociales, demandan el cumplimiento eficaz y eficiente del mandato, se requiere poner a disposición de la institución policial, como una condición ineludible, la asignación de recursos y medios materiales y tecnológicos. Más autos, mas armamentos, más comunicaciones y recursos tecnológicos en la demanda policial, no solo importa la incidencia en un supuesto mejoramiento en la cantidad y calidad de respuestas institucionales en la “lucha contra el delito”, sino que “proporciona a la policía un nuevo conjunto de símbolos y elementos retóricos” a partir del cual montar estrategias de comunicación simbólica (Manning, 1977:89). Vemos aquí también emerger otro tópico significativo en la interdependencia entre políticos y policías, lo que hemos llamado la emergencia del “lenguaje del déficit policial” (Gonzalez, Montero, Sozzo, 2010). Veremos circular en forma continua, en el seno de la configuración político-policial, el eterno retorno de las demandas policiales de mayores recursos y las variopintas respuestas políticas tributando a las mismas.

✓ La construcción en la retórica policial que el control del delito como fenómeno específico, requiere un saber y un hacer técnico concreto y profesional, el cual solo lo poseen los “policías profesionales”. En virtud de ello, los funcionarios policiales reclamarán recurrentemente cuotas de autonomía profesional frente al poder político.

Como resultado de estas acciones, “la policía podía presentar su trabajo como un labor responsable y profesional, basado en el conocimiento y la tecnología. La transformación del

mandato recibido se logró, en parte a causa de las relaciones sociales más diversas y conflictiva de los estados y del sistema político que habían evolucionado [...] pero también en parte buscado por la policía, que ávidamente adoptó, desplegó y continuó buscando un mandato para controlar el delito, con base tecnológica y racionalización científica” (Manning, 1977:89).

Ahora bien, allende estas estrategias desplegadas para afrontar la tensión generadas a la policía por el “mandato social y político”, ello no implica que sea efectiva en lograrlo, podríamos afirmar todo lo contrario, pues en la arena pública emergen recurrentemente ciclos donde la eficacia y la eficiencia policial en la “lucha contra el delito” es una y otra vez cuestionada, vapuleada, denostada. Como una especie de ensayo de respuesta pero también de anticipación a estas “olas cuestionadoras”, la institución policial instrumentaliza un nuevo y potente recurso: el montaje de “dramas de control”. “La tarea policial debe ser pensada como una obra teatro para administrar la incertidumbre y constituirse en un modo poderoso de articular mensajes simbólicos de cómo se mantiene el orden y cómo se comunica la ilusión del control formal en las sociedades” (Manning, 2011:11).

Esto no quiere decir que lo que “hace la policía” es una pura ilusión, pura imaginación. Por el contrario sus acciones y efectos son reales. Lo que se quiere significar es que la policía como organismo oficial, posee una posición dominante o privilegiada a la hora de definir y construir la “realidad social”⁶³. “El conjunto de estrategias retóricas en forma de versiones y datos oficiales, es tan sistemáticamente engañosa tanto cuando lo produce la policía o lo realiza cualquier otra organización. Esto ha tenido un desarrollo exponencial en los últimos 30 años donde la administración de la imagen y de las relaciones públicas se han convertido en requisitos organizacionales de vital importancia” (Manning, 2011:12).

En lo que respecta a la policía se podría decir que los eventos con los que comúnmente la policía “crea y trata” no han cambiado sustancialmente, lo que si se ha modificado es que ahora estos se estatuyen en una condición de posibilidad a partir de los cuales montar obras de teatro público o de construcción simbólica de su legitimidad. Decíamos entonces que la policía habita un mundo que no hizo ella misma por sí sola, aunque comparte la responsabilidad de constituirlo, reordenarlo y mantener la ilusión de continuidad y orden.

⁶³ En esta dirección deberíamos recordar, siguiendo a Goffman (1983:17), que las instituciones y las autoridades estatales gozan de privilegios a la hora de dejar huellas oficiales sobre las versiones y explicaciones de la realidad. En el terreno de la lucha de imposición de sentidos, los dispositivos estatales, como la policía, imponen definiciones sociales que resisten o que se tornan decididamente dificultosa su impugnación por otros saberes y actores sociales.

Sobre ese mundo la policía debe actuar para abordar un amplio espectro de situaciones y objetos sociales y cimentados en la incertidumbre y la desconfianza. Este actuar se caracterizará por su carácter selectivo que “seleccionará” (valga la redundancia) algunos aspectos de su actuación más que otros para impresionar a la audiencia de referencia. Pero como ese mundo es complejo, conformado por una multiplicidad de datos y de circunstancias hace que sea imposible un conocimiento detallado y total de esa realidad y si a ello le sumamos la incertidumbre y la desconfianza y la necesidad de tomar decisiones rápidas y situadas, harán que los policías al momento de decidir y actuar procesarán algunos datos, crearán distinciones, clasificaciones, diferencias y jerarquizarán aquello que se considera importante. Las instituciones policiales a partir del proceso de selección “crean tendencias” en cuanto a la definición y representación de lo que constituyen los actos y sujetos “desviados” y se apoyan y extienden la red de control social conformada con otras agencias estatales.

Estas formas de selección se acumulan y se laminan unas con otras en el tiempo, manifestándose al interior de las organizaciones policiales una variada y densa colección de historias, registros, datos, saberes que en su conjunto irán dando “mayores certezas en el actuar” y “produciendo y reproduciendo el orden social” con la amplificación simbólica de sus actividades (Ericson, 1982; Manning, 2011).

Una cuestión importante es explicar y hacer visibles aquellos mecanismos que permiten construir una realidad social donde el control de delito estatal se entienda como real, obligatorio, duradero a pesar de las palmarias evidencias de su fragilidad y fracaso. Aquí la policía, como poder simbólico, está llamada a desempeñar una función clave a pesar de sus efectos directos, materiales y objetivos. Para comprender ello deberíamos partir de considerar las policías como instituciones estructuradas y estructurantes, en el sentido de que crean respuestas y dependen de ellas, dan formas a ciertas prácticas sociales y son formadas por ellas. La policía por costumbre y práctica, reproduce nociones e imágenes de control del delito y del mantenimiento del orden en forma estratégica y táctica y que en cierta medida solapan su carácter selectivo y diferencial. La policía con sus prácticas simbólicas e instrumentales transmiten y producen efectos directos sobre vidas individuales y simbolizan o representan estereotipos o clasificaciones de sujetos y situaciones. Así la policía actúa como una especie de traductor que selecciona, reduce y amplifica parte de la realidad para unas audiencias determinadas. O sea, la función policial es un dispositivo por

el cual miramos la realidad y se le damos significado a ciertos acontecimientos (Ericson, 1982).

Aquí se anuda fuertemente la policía con el sistema político, pues “el mantenimiento del orden es un tipo especial de comunicación controladora, incluso en las sociedades democráticas, que sirve para marcar límites morales. La policía opera como un control social gubernamental y tiene una relajada asociación con la economía, el derecho y el gobierno, desempeñando funciones morales, instrumentales y ritualistas [...] la comunicación organizacional es preformativa, la selección de símbolos es selectiva, alguno de los cuales se suponen y ocultan y otros se elevan y amplifican en importancia, con frecuencia convencionalizados y estilizados para posibilitar la comunicación pública en forma sencilla. Lo que se considera verdad acerca del trabajo de control –mantener la paz, delinear la delgada línea azul, controlar el delito, ‘hacer el trabajo’- son símbolos agrupados que sirven internamente de códigos taquigráficos para la lealtad entre los agentes. Externamente se los usa para identificar ciudadanos dignos de confianza y no dignos. El mantenimiento del orden, por un lado, tiene consecuencias –arrestos, golpizas, registros de cantidad de detenciones, órdenes judiciales presentadas, por no hablar de la violencia sistemática, tanto legítima como ilegítima dirigida contra los jóvenes y otras poblaciones marginales [...] y por otro lado, implica funciones expresivas y preformativas del mantenimiento del orden” (Manning, 2011:36-37)

En base a esto, sostiene Manning (1977, 2011), la policía pone en marcha en forma individual y colectiva “dramas (teatros) de control” que se representan o significan mediante dos acciones típicas:

- (a) De forma explícita, a través del uso de símbolos convencionales de autoridad (vestimentas, equipos, tecnologías, operativos masivos) y de estrategias retóricas (“guerra contra el delito”, “tolerancia cero”, “noticias y campañas de ley y orden en medios masivos de comunicación,” etc.).
- (b) De forma tácita, mediante la organización y distribución de recursos para crear riesgos y gestión social y penal diferencial para determinados sectores de la población (generalmente jóvenes, pobres, perpetradores de delitos comunes).

La policía gestiona las tensiones del “mandato imposible” mientras negocian sus prácticas de control del delito y de mantenimiento del orden. En otras palabras la policía da forma a las tensiones e incertidumbre que administra y al mismo tiempo trata de reducir la misma a través de producir y resaltar los resultados de sus prácticas a través de cantidad de arrestos,

resolución de casos emblemáticos, operativos ostentosos y en el límite el uso de la fuerza letal. Estas formas de intervención marcan simbólicamente pautas y límites sociales. Estas intervenciones son al mismo tiempo instrumentales y expresivas y sostienen la ilusión del control (Ericson, 1982:5-11). Al respecto Howard Becker aseveraba: “Para justificar la existencia de su cargo, el agente de la ley enfrenta un doble problema. Por un lado, debe demostrar a los otros que el problema sigue existiendo: la regla que debe hacer cumplir tiene sentido, porque las infracciones ocurren. Por otro lado, debe demostrar que sus intentos de hacerla cumplir son efectivos y valiosos, que enfrenta adecuadamente el mal que debe combatir” (Becker 2009:176).

La policía marca así de manera selectiva aquello que considerará importante y lo sostendrá mediante la marcación repetida de los mismos comportamientos y los mismos sujetos, haciéndolos visibles para otros sujetos y remarcando la persistencia ilusoria de la aplicación objetiva y neutral de la ley. Mediante la policía, las sociedades jerarquizan, clasifican, desdeñan y significan. Como sostiene Lemert (1967), la actividad policial más que la aplicación rígida y minuciosa de la ley es más bien un “juego de control”. Mediante su desarrollo distribuirán en forma de dramas o teatralizaciones honor y vergüenza dentro de los grupos sociales y a través de ellos, utilizando de forma dramática amplificaciones selectivas de la “realidad del delito” y de los sujetos y comportamientos desviados. En esta dirección, no debemos olvidar que uno de los principales aportes producido por la “teoría del etiquetamiento”, fue categorizar a la institución policial como “empresarios morales aplicadores de la ley”, quienes cumplen un rol de suma importancia en los procesos selectivos de aquello que “ingresa o queda fuera” del sistema penal. Dada la variedad y cantidad de eventos en los cuales se faculta a intervenir a la policía, siendo que muchos de ellos ocurren simultáneamente, la policía pone en marcha un proceso de recorte, de retazo, pues “no puede hacer todo el trabajo, y lo sabe. Se toma su tiempo, presuponiendo que el problema con el que se enfrenta seguirá allí por largo tiempo. Se fija prioridades, se ocupa de un asunto por vez, primero de los más urgentes y apremiantes, y deja los demás para más tarde. Su actitud hacia su trabajo, en resumidas cuentas, es profesional [...] Los agentes de la ley, entonces, responden a las presiones de su propia situación laboral, aplican las normas y producen marginales de manera selectiva” (Becker 2009:178-180).

La imagen pública heroica de la policía como “caza-delincuentes” y “luchadores en contra del delito” es impulsada por los agentes mismos y por los actores políticos. El público demanda “una caza más dramática de delincuentes y prevención más dura del delito”. Estas

demandas son luego convertidas por la organización policial en “un criterio distorsionado para la promoción, el éxito y de los niveles de seguridad frente al delito”. Son convertidos en una suerte de “medidores o indicadores de la productividad policial”, productividad sobre la cual se engazarán modalidades e intensidades de consensos y tensiones diversos entre actores políticos y policiales (Manning, 1977).

Ahora bien, reconociendo la relevancia de estos aportes analíticos reseñados (los montajes de los “dramas de control”; la vehiculización de la policía como representación del estado en todo tiempo y lugar; la construcción de la policía como institución concentrada en la “lucha contra el delito”; la manufactura y utilización de las estadísticas criminales como indicadores de la productiva policial; la recurrente circulación de demandas y respuestas tendientes a dotar a la policía de mayores recursos; la reivindicación del saber policial como conocimiento específico y profesional) consideramos que al momento de compulsar el origen y la motorización de estos desarrollos, existe una tendencia a asociarlos con iniciativas casi exclusivamente policiales, sin sopesar o minimizando el rol de los decisores políticos, quienes no solamente toman posiciones diferenciadas respecto a estos procesos mencionados sino que al mismo tiempo buscan nutrirse de los efectos legitimantes derivados de los mismos, en razón de ello, consideramos que el abordaje histórica y geográficamente recortado esta dimensión del anudamiento político-policial podría hacer visibles empíricamente estas dimensiones que aparecen hasta aquí difusas o planteadas abstractamente.

Aquí nos topamos con un nuevo eslabón del encadenamiento existente entre policía y políticos que necesita ser ilustrado empíricamente, tratando de iluminar las dimensiones y variaciones políticas de estos procesos, pues debemos tener presente que en parte la práctica política emula el modelo teatral, donde “el artificio político no consiste en fabricar la política, sino en planificar su apariencia dramática” (L’Heuillet, 2010:77). De allí que consideramos que los actores políticos, en determinadas coyunturas, motorizarán activamente estos “dramas de control del delito”, con la finalidad de producir efectos en dos planos, en uno, procurando así amplificar la creencia de que el combate contra el delito puede ser un empresa política exitosa, y en el otro, reforzando la finalidad de establecer delimitaciones sociales al interior del orden social, buscando consolidar tanto su autoridad como de la norma violada. Si bien en la modernidad penal tuvo lugar la sustitución de los castigos públicos existentes en las sociedades tradicionales por la representación mediática de las conductas desviadas y los dramas de control, y si dejar de reconocer cierta

morbosidad en la representación mediática y su consumo cultural, su función principal es ser la fuente de información sobre la cual se explicita los contornos normativos de la sociedad. (Garfinkel, 1956; Erikson, 1962). De esta forma los actores políticos apuestan a emular dos principios de práctica política esbozados por Nicolás Maquiavelo: “gobernar es hacer creer” y “pocos ven lo que somos pero todos ven lo que aparentamos”. Reiteramos que un desafío pasa por nutrir de densidad empírica a estas prácticas político-policiales y al mismo tiempo mostrar las continuidades y variaciones de las mismas en un arco y espacio geográfico determinado.

4. Política-Policía-Saber.

En un famoso apartado de sus “Memorias”, Joseph Fouché (1759-1820), aseveró: “Todo gobierno necesita, por primer garante de su seguridad, de una policía vigilante, cuyos jefes sean firmes e ilustrados [...] No requiero ni quiero conocer sino hechos recogidos con cuidado, presentados con exactitud y simplicidad, desarrollados con todos los detalles que pueden hacer sentir sus consecuencias, indicar sus relaciones, facilitar su aproximación [...] Tal acontecimiento, poco destacable en apariencia, en la esfera de un departamento, puede tener un gran interés en el orden general, por sus vínculos con otros análogos que no habéis podido conocer, es por eso que no debo ignorar nada de lo que ocurre, sea de índole extraordinaria o según el curso habitual de las cosas”.⁶⁴

Lo que pone de manifiesto en esta frase el emblemático “Ministro de Policía” francés, es el reconocimiento de una de las necesidades básicas que portan los actores políticos al momento de gobernar: “la necesidad de saber” o en término comteanos, diríamos: “saber para prever, prever para ejercer el poder”.

Este aspecto está directamente engarzado con el punto anterior pues, como lo ilustró Foucault (1989), simultáneamente con la perfilación de la policía moderna emergerá una particular racionalidad gubernamental que el pensador francés denominará el “poder de la norma”, uno de los principales mecanismos de “nacionalización de la disciplina” social. En virtud de ello, el dispositivo policial deberá gestionar y controlar que el orden público urbano esté garantizado, a través de la vigilancia simbólica del cumplimiento de las normas sobre lo cual se estructura el orden social y moral. Cada sujeto debe gobernarse (“autocontrolarse”) a sí mismo a la espera de ser castigado ante la inobservancia de lo normado. Esto genera en los individuos el sentimiento de ser vigilados. Según Helene

⁶⁴ “*Memoires de Joseph Fouché, duc d’Otrante*” (1824), citado por L’Heuillet (2010: 19 y 37)

L'Heuillet (2011:233), esta modalidad de control será metaforizada en la figura del “ojo”, porque este poder es saber y conocimiento y por lo tanto “el ojo policial” será el instrumento por excelencia. El “ojo de la policía”, símbolo de la prudencia política y de la “razón de estado”, es la primera condición de la disciplina porque representa el saber de la policía. Ello lleva a sentenciar a Foucault (2012:199) que:” [...] la policía, invención francesa que fascinó inmediatamente a todos los gobiernos europeos, es el prismático del panóptico”.

El “Panóptico” de Bentham, es resignificado interpretativamente por Foucault (1989:199-233), porque implicó la inversión de la visibilidad y la disociación del “ver/ser visto” en el ejercicio del poder: “Tradicionalmente el poder, es lo que se ve, lo que se muestra [...] Aquello sobre quien se ejerce puede permanecer en la sombra [...] El mismo poder disciplinario se ejerce tornándose invisible; en cambio, se impone a aquellos a quienes somete a un principio de visibilidad obligatorio. En la disciplina, son los sujetos los que tienen que ser visto”. De esta forma el poder disciplinario intenta generar una interdependencia más fuerte entre el vigilante y el vigilado, la cual puede extenderse a la relación existente entre el gobernantes y gobernados. Para el pensador francés, el dispositivo policial importa una suerte de materialización de del ‘principio de inspección’ de Bentham, “[...] una instancia que actuaría como un ojo abierto sobre la sociedad, que en su operatividad produce textos y memorias de su intervención que consta de fichas, de informes, de listas, de abundantes y densas descripciones” (L'Heuillet,2011:235). Como sostuvo Foucault, será el “registro” el que deberá duplicará como un reflejo a la sociedad, lo cual supone toda una extensa red móvil y jerarquizada de “comisarios [...], inspectores [...] y además los ‘observadores’ pagados regularmente, los ‘bajos soplonos’ retribuidos por día, después los denunciadores, calificados según la misión y finalmente las prostitutas. Y esta incesante observación debe ser acumulada en una serie de informes y registros; a lo largo del siglo XVIII un inmenso texto policial tiende a recubrir la sociedad gracias a una organización documental compleja [...] lo que registra así son conductas, actitudes, sospechas – una toma en cuenta permanente del comportamiento de los individuos” (Foucault, 1989: 217).

Pero al mismo tiempo debemos tener presente, como lo identificó Foucault, que si bien este “control policial” se halla formalmente bajo las directivas del poder político, este no funciona solamente en una dirección descendente (políticos → policía → sociedad), sino que es un sistema de doble entrada que es susceptible de responder a las solicitudes

desde abajo (sociedad→policía→políticos). Por lo tanto es la misma red la que puede constituirse como un mecanismo por el cual los individuos vehiculizan sus demandas a los actores políticos mediante la neurálgica mediación de la institución policial (Foucault, 1989:218).

El ojo de la policía deberá desplegarse microcapilarmente para detectar e informar, como soñaba Fouché, desde lo más ínfimo hasta lo excepcional y al mismo tiempo ser rueda de transmisión desde abajo hacia arriba de las demandas sociales. Dada esta versatilidad, “el ojo, referencia imaginaria del poder, permite operar la transición entre la monarquía absoluta y las policías democráticas y totalitarias de la modernidad” (L’Heuillet, 2011:235). Esta necesidad jerarquizada políticamente de producción de un saber/información desencadenará, al interior de la organización policial, unas tensiones y competencias articuladas alrededor de la posesión y gestión de la información, que se manifestarán informalmente entre individuos o sectores organizacionales, por ejemplo las pujas que se registran entre las “cúpulas” y los sectores medios y bajos de la jerarquía policial o entre las áreas de investigación con aquellas encargadas del control y patrullamiento territorial. Sobre estas condiciones se engarzará una especie de “mitología” respecto a quién o qué sector posee la mejor información y quién administra los archivos de información policial. Sin embargo, debemos tener presente que, como lo refleja Manning (1977), durante un largo período la policía “moderna” del mundo occidental, estructuró una forma de producción de conocimiento “artesanal, intuitiva y personal” que en el mejor de los casos se traduce en sistemas de archivos escritos. Por lo tanto, la acumulación y transmisión de la información policial se concentraba en tradiciones orales y aleatoriamente en documentos escritos, lo cual implicaba que aquellos sujetos que “portaban” consigo en su memoria o bien administraban los rudimentarios sistemas de registros, se constituyan en actores con cierta relevancia en la relación tanto con la práctica policial tradicional como con la vinculación con los actores políticos. Estas prácticas de producción de información comienzan a sufrir modificaciones producto del impacto de los medios y herramientas tecnológicas promediando el siglo XX en las sociedades centrales, con efectos tardíos en las policías de la periferia mundial. Esto posibilitará que determinados sectores policiales, en consonancia u alianza directa con intereses y empresas del sector privado, busquen “crear una nueva necesidad” dentro de la agenda y prioridades políticas a los fines de lograr un aumento sustancial del gasto policial en la adquisición de tecnología de información

para, en principio, desplegarla en la “lucha contra el delito” y, al mismo tiempo, operativizarlas en la producción de conocimiento sobre el entramado social en su conjunto. Dada la capacidad de despliegue territorial intersticial, de la conformación de una red de informantes, de la consolidación de mecanismos y técnicas de registros, identificación y archivo de antecedentes y, en algunos casos, por la utilización de herramientas tecnológicas, la policía podrá hacer valer este diferencial de poder al interior de la configuración que los une con los actores políticos. Recordemos, como acabamos de reseñarlo apoyándonos en las ideas de Foucault, que la producción de información es sustancial para el funcionamiento del sistema político, y es allí donde la policía es susceptible de desempeñar un papel relevante tanto en la producción, como en la sistematización y transmisión de información, así como en la regulación y también circulación de demandas de los ciudadanos hacia los órganos de decisión política.

Los actores políticos, decíamos, necesitan estructurar y tener a disposición estrategias y mecanismos múltiples que les permitan elevar y actualizar las demandas y necesidades que circulan en el entramado social, a los fines de prever y anticiparse a la gestación y amplificación de conflictos abiertos que pongan en tela de juicio sus pisos de confianza y legitimidad. Con el propósito de poder ensayar respuestas y gestionar las demandas sociales, se torna relevante que los decisores políticos tomen los recaudos necesarios, para asegurar estar informados sobre el contenido y la intensidad de estas demandas y potenciales conflictos. En la capacidad y versatilidad de la implementación de respuestas a estas demandas en cabeza de los actores políticos, se pone en juego en parte, sus capacidades de reacción y adaptación que potencien las chances de continuidad o por qué no de perpetuidad en lugares jerarquizados del campo político. En este proceso de construcción de información necesaria sobre las "demandas" sociales, la policía puede estatuirse como uno de los mecanismos, uno de los vasos comunicantes mediante los cuales las demandas son susceptibles de ser elevadas hacia los órganos de decisión política.⁶⁵

Ahora bien, esta versatilidad de la producción de información en pos de nutrir a los actores políticos y fundamentalmente cuando esta es de carácter sensible como la información de

⁶⁵ Loubet del Bayley (2006:77) ejemplifica históricamente esta dimensión de la producción de información en cabeza de la policía francesa de la siguiente forma: "[...] el emperador Napoleón I ponía el énfasis cuando comprobaba que la policía, ayuda a buscar ‘la opinión que hay que subir hasta el trono’, permitiendo pues al poder conocer el estado de la opinión [...]. La misma idea se encuentra, años más tarde [...] en un contexto político diferente en 1880, bajo la III República, donde el Director de Seguridad [...] evocaba como segunda función de la policía la ‘de recoger y poner en conocimiento de altos funcionarios encargados de ejercer la autoridad las informaciones que deben servir de base a la política interior del gobierno’.”

tipo política, no es una función explícitamente reconocida a la institución policial, de hecho cuando se han conocido hechos concretos de esta actividad, tal cual se ha registrado en el contexto santafesino, han generado fuertes críticas y resistencias políticas y sociales, ante lo cual, en determinados contextos, estas funciones han sido trasladadas y hegemonizadas por otras instituciones estatales como son las áreas de información o servicios de inteligencia (Brodeur, 1983; Reiner, 1992).⁶⁶ O bien, la policía repliega subrepticamente la visibilidad y tangibilidad de estas funciones, ya que de todas formas, este recurso tiene una vital importancia a la hora de fijar posiciones estratégicas en la vinculación con los decisores políticos, de allí que la policía se demuestre predispuesta a mantenerlas silenciosamente y a ejercerlas en razón de “explotar” estas necesidades políticas.⁶⁷

⁶⁶ Estas dinámicas son prototípicas de la “policía política” en términos de Brodeur, el cual utiliza entre otras características para definirla, por un lado, “la capacidad de absorción” (en tanto la policía busca el control por la acumulación de información, para luego extenderla a otros usos de la misma por el Estado) y, por otro lado, “el uso extensivo y ostensible de agentes infiltrados y de informantes pagos” (las otras dos características son que “la policía política no debe dedicarse solamente a aplicar la ley y que la protección de la colectividad no es para ella un fin en sí mismo”) (Brodeur, 1983 y 2011: 241-243).

⁶⁷ Sobre este punto, es preciso remarcar que esta dimensión de la actividad policial reenvía a los extensos y profusos debates en torno a la llamada “policía política”. Esto obedece a que, en diversos contextos culturales, se pusieron en funcionamiento áreas específicas con competencia y funciones en este campo, dependientes de los actores políticos, pero con independencia y autonomía de la “policía de seguridad u ordinaria” (Brodeur, 1983; Mazower, 2007; Huggins, 1998). En el caso del contexto argentino, el estado nacional creó, durante la presidencia de Juan D. Perón, mediante Decreto 337/46 del año 1946 y bajo dependencia directa de la Presidencia de la Nación, la Coordinación de Informaciones de Estado, la que, a partir de allí, debía aglutinar las actividades de inteligencia que hasta ese momento se encontraban esparcidas en el seno de las fuerzas militares (Ejército, Armada y Aérea), las fuerzas de seguridad nacionales (Policía Federal, Policía Aeronáutica, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval) y las fuerzas de seguridad provinciales (policías provinciales). En el año 1955, bajo el gobierno dictatorial de Pedro E. Aramburu, se la renombró como Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) manteniendo ese nombre hasta el año 2015, donde bajo la presidencia de Cristina Fernández, producto de un proceso de reforma legal y organizacional, adquirió la denominación actual de Agencia Federal de Inteligencia (AFI) - Marcelo F. Sain ha reconstruido analíticamente los avatares político-institucionales que rodearon a la exSide en el libro de reciente publicación “*La Casa que no cesa. Infortunios y desafíos en el proceso de reforma de la ex SIDE*”, Editorial Octubre, Buenos Aires, 2016-. A pesar de este proceso de concentración de las tareas de inteligencia en un órgano dependiente del estado nacional, las policías provinciales siguieron desarrollando tareas de “inteligencia” orientadas fundamentalmente al seguimiento de miembros de partidos políticos, organizaciones gremiales, integrantes de movimientos sociales, etc. Es decir claramente asimilables a las tareas de una “policía política”. Al respecto cíclicamente, como lo constatamos en el caso santafesino, salen a la luz pública casos (generalmente movilizados por investigaciones periodísticas) que ponen en conocimiento que este tipo de actividades siguen registrándose con baja visibilidad en las fuerzas de seguridad nacional como provinciales, a pesar de la “veda” o prohibición legal que las inhabilitaría a desarrollarlas. Sin lugar a dudas este tipo de prácticas e insumos cobraron una importancia sustantiva durante los diversos gobiernos autoritarios, especialmente en el último registrado en nuestro contexto (1976-1983), ya que estas actividades de “inteligencia” política aportaban un insumo básico para las redes del terrorismo de estado avocadas a la persecución, detención, tortura, muerte y desaparición de militantes políticos, sociales y gremiales. La continuidad de la “policía política”, después del año 1946, puede ejemplificarse con casos emblemáticos como el de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPBA), los Departamento de Informaciones de las policías de Córdoba, de Santiago del Estero, Tucumán, etc. solo por nombrar algunos. En el caso santafesino, si bien en la década del 1960 se creó la Dirección General de Informaciones (dependiente directamente de la gobernación en un intento de autonomizar esta actividad de la policía de seguridad) este órgano se conformó principalmente con funcionarios policiales y mantuvo estrechas relaciones con el Departamento de Informaciones de la Jefatura de Policía Provincial hasta la década de 1990.

Como lo acabamos de explorar anteriormente, dada la capacidad de despliegue territorial y de competencias amplias de las instituciones policiales, los habilita potencialmente a construir redes de contacto denso, a partir de lo cual podrían acceder a “conocer” la intimidad de instituciones, grupos y ciudadanos. Este desarrollo intersticial en el entramado social, el contacto con la vida cotidiana en sus múltiples formas, es una condición de posibilidad para que la policía concentre un conocimiento de la realidad social muy superior a la que pueden tener la mayoría de las otras agencias estatales (solo se asemejarían en esta capacidad de “conocimiento territorial y social” las agencias educativas, de salud y asistencia social). Por lo tanto estar informado constituye para el policía una ineludible exigencia funcional, pues “antes que poder [...] la policía debe saber” (Gleizal, 1985:32).

En orden a esta potencialidad, Denis Szabo (1974:8) aseveró y se preguntaba al mismo tiempo, “[...] pocas instituciones parecen tan sensibles y se encuentran en posiciones sociales tan estratégicamente importantes como la policía. Esto implicaría que: ¿Los policías deben reaccionar como verdaderos sismógrafos a los movimientos profundos que se registran a nivel de la conciencia colectiva y en el seno de las subculturas diversas que componen una sociedad?”.

Por otro lado, esta dimensión de la actividad policial importa aceptar un engranaje de recolección de lo que sucede en los territorios pues esta información le permitirá sacar mayores réditos a la hora de que los actores políticos la requieran, pero al mismo tiempo, se necesitan a los fines del control y regulación de las actividades delictivas, ya que, como afirma Monjardet (2010 :44-114), “no le basta a la policía de seguridad con tener agentes hábiles, además le hace falta que puedan encontrar en toda momento informaciones tan completas como fuese posible sobre la gente de la que sospechan o a la que tienen misión de descubrir. De ahí la necesidad de un servicio de archivos muy ricos y meticulosamente actualizado día a día. No habría que creer que los archivos solo deben contener datos de los criminales, los condenados o hasta los perseguidos. Hay gran interés en constituir expedientes preventivos, una policía verdaderamente organizada es la que tiende a prevenir y a prever más que a reprimir [...] el recurso principal de toda unidad policial, ya sea que

Se registran algunas investigaciones en el campo sociohistórico que han abordado estas experiencias de “policía política” en Argentina por ejemplo Funes (2006); Águila (2013), Kahan (2009), etc. En el campo de la ciencia política se registra el abordaje sobre este aspecto realizado en la tesis doctoral de María C. Schnyder: “Policía y Violencia en la Democracia Argentina. La democratización sub-nacional a la luz de las prácticas partidarias y usos de la policía durante el Juarismo en Santiago del Estero”. Facultad de Ciencia Política y RRII, Universidad Nacional de Rosario.

se trate de la policía general sobre un territorio o de un servicio ultraspecializado sobre una forma de delincuencia precisa, es la información recolectada, tratada y difundida. De su calidad depende la capacidad de prever, de anticipar y controlar el acontecimiento crítico."⁶⁸

Asimismo los disturbios o actividades delictivas que los dispositivos policiales están llamados a gestionar, pueden constituir indicadores de demandas sociales más o menos manifiestas, susceptibles de requerir la atención y la intervención del poder político. Esta se hace evidente en conflictos sociales generados en el marco de movilizaciones y protestas sociales como son los paros gremiales, los cortes de ruta, las usurpaciones de terrenos públicos o privados o los espectáculos públicos como partidos de fútbol, etc. Una porción considerable de las protestas sociales, toman como escenario de desarrollo el espacio público y por lo tanto la policía estará casi “naturalmente” llamada a controlarlas. Al mismo tiempo estas manifestaciones contienen aspectos reivindicativos, en el sentido de que son portadoras de demandas sociales explícitas o implícitas. Más allá de la legitimidad de estas reivindicaciones, la policía ocupará un rol central, pues podrá disponer in situ de datos e informaciones de la “calidad” de las demandas y de los demandantes para transmitirlos a los actores políticos, quienes luego tomarán decisiones acogiendo las demandas sociales o bien rechazándolas, lo que implicará un potencial escenario de conflictividad que la policía estará seguramente llamada a “sofocar” (Loubet del Bayley, 2006:81).

A su vez, debemos también considerar que las dinámicas y volúmenes de aquello que la policía supuestamente debería controlar, la cantidad de delitos, va sufriendo mutaciones a lo largo del tiempo producto de lo cual, en determinadas coyunturas emergen una y otra vez las denominadas “olas o crisis de inseguridad”, lo cual no solo interpela públicamente la actividad policial sino a los mismos actores políticos. Estos últimos, en su necesidad de conocer los factores explicativos y comprensivos de estas supuestas transformaciones y en el caso de no contar con un área o mecanismo de producción de saber propio, riguroso,

⁶⁸ Esta importancia de la producción y utilización de la información en las prácticas policiales, ha llevado a que, algunos tributarios de la criminología y de los estudios sociales de la policía, al momento de identificar un componente distintivo de la misma noción de policía, concluyen que este viene dado por los mecanismos y usos de la información. Por ejemplo, Ericson y Haggerty (1997) caracterizaron al policía como un “trabajador del saber” (“knowledge worker”). En forma similar, Reiss (1992), señaló que “la técnica de base de las organizaciones policiales es la producción y el tratamiento de la información” y por último encontramos a Peter Manning, quién en sus últimos trabajos viene reforzando su conclusión de que el presente y futuro de la policía gira en torno a la producción, sistematización y uso de la información potenciado por el impacto de las innovaciones tecnológicas (Manning, 2001 y 2011).

confiable y alternativo, inevitablemente deberán recurrir a las “fuentes policiales”, quienes no solamente “traducirán” al segmento político los factores explicativos de lo que está ocurriendo, sino que al mismo tiempo, los nutrirán de las alternativas de “qué hacer” al respecto, constituyéndose esta situación en una posibilidad cierta para que los funcionarios policiales puedan “hacer valer” su saber frente a la “ignorancia” del decisor político y simultáneamente esta será una nueva ventana para instalar y hacer visibles sus “necesidades” institucionales.

De todas formas, sostiene Loubet del Bayley (2006:86-92) no deberíamos pasar por alto que los procesos de construcción y de relevamiento de información y de las demandas sociales por la policía, están atravesados por dos dimensiones significativas:

(a) en primer término, estos procesos lejos están de ser integrales y exhaustivos, generalmente están focalizados sobre un grupo reducido de eventos y demandas y sobre los cuales la policía tradicionalmente se ha vuelto más propensa y sensible a procesar (Skolnick, 1966; Manning, 2011). Frente a una realidad conformada densa e infinitamente divisible, implica llevar adelante un “proceso de selección dentro de la infinitud de la realidad” (Weber, 1993:32). Es allí donde opera en gran medida la tradición policial cristalizada en torno al “olfato y el ojo” policial y la “táctica de la sospecha”, estos son los que permiten contar con un cierto “acervo de conocimiento a mano” sobre el cual recortar eventos y demandas⁶⁹ (Skolnick, 1966; Ghiberto, 2013). El “ojo y el olfato policial” permitirán ir mapeando y realizando recortes de descriptivos y comprensivos de sectores de la realidad polimorfa que circundan cotidianamente los policías. Esta vocación de producir un saber que permita observar, clasificar y regular un territorio y situaciones, no tiene, al interior de la institución policial, pretensiones de cientificidad abstracta, sino la acumulación de mayor cantidad de información empírica detallada que luego se convertirá en un insumo para guiar el “saber práctico” de regulación del delito y para instrumentarlo en la relación con los actores políticos. Reiteramos no se trata de un “saber de hecho” sino de los hechos y de las demandas, un tipo de saber que necesita de una memoria prodigiosa para almacenar ‘los datos’. De allí que la forma de historizar en el relato policial invariablemente se caracteriza por una descripción precisa y detallista de hechos, personas, objetos, etc. Es un saber dónde primará la oralidad” (Muniz, 1999: 170).

⁶⁹ Mariana Galvani, al describir como se manifiesta este proceso en el caso de la Policía Federal Argentina, define a los funcionarios policiales como “semiólogos legos”, en el sentido de que estos “[...] leen los signos que construyen como significativos. Establecen un código que les permite tipificar no solo características fenotípicas que pueden informarles algo, sino también la comunicación no verbal, lo que le transmiten los cuerpos de los otros” (2007:58-59).

(b) en segundo término, el hecho de que la construcción y circulación de las informaciones policiales se estructuran mediante el tránsito escalonado sucesivo por diferentes áreas antes de llegar a destino, esto es, antes de llegar a conocimiento de los decisores políticos. La información territorialmente relevada en la “base” de la estructura policial, pasa por fases de transmisión y de síntesis en cabeza de funcionarios que no han tenido contacto directo con el territorio, ni cuentan, generalmente, con mecanismo de control que les permita certificar la rigurosidad y fiabilidad de la información relevada. De esta forma las informaciones sobre los eventos y las demandas sociales llegan a las “cúpulas policiales” de forma sintética y simplificada, y serán estos segmentos los que luego “transfieran” esas informaciones a los actores políticos.⁷⁰ Este proceso adquiere real importancia cuando este “mecanismo de escalonamiento y filtrado” más o menos deliberado, puede estar atravesado por intereses corporativos y políticos de la propia institución policial o de grupos de presión social, políticos y económicos que instrumentalizan el vaso comunicante policial para tratar de imponer sus visiones e intereses económicos, políticos y morales (Becker: 2009 :168). Por ejemplo, esto se torna más evidente, cuando las instituciones policiales vislumbran posibilidades ciertas de obtener algún beneficio corporativo o bien tratar de disminuir la atención e intensidad pública de ciertos eventos o, en dirección opuesta, aumentar su dramatización. Para ilustrar este aspecto apoyémonos en las ideas de Monjardet (2010:157-168) quien identifica una actitud ambivalente de las “cúpulas policiales” respecto a las estadísticas criminales, uno de los prototipos por excelencia de suministro de información consumidos por los actores políticos. En algunos casos, estas actitudes se plasman en estrategias de subestimación y críticas de las estadísticas, alegando su falta de rigurosidad o bien que representan una fotografía sesgada de la realidad pues no dan cuenta de la variedad y complejidad del real servicio policial; pero en otros casos, por el contrario, la tendencia es a “redimensionar” sus resultados, con la finalidad de dar fundamentos a su “retórica del déficit” (reclamos de más presupuesto, personal, móviles, tecnología, reformas legales, etc.) o bien para tomarlas positivamente como indicadores de su eficacia en la “lucha contra el crimen”. Esta ambivalencia expresada en “menosprecio”, “dramatización” o “reivindicación” claramente puede afectar la calidad de la información proporcionada, lo cual se complejiza aún más cuando, por un lado, los distintos segmentos policiales entran en conflicto y competencia respecto a estos mecanismos de construcción y circulación de la

⁷⁰ A este proceso Monjardet (2010: 112-115) lo denomina el proceso de “filtrado”, el cual se concentra principalmente en los escalos bajos y medios de la jerarquía policial, de allí que “la jerarquía es ampliamente dependiente de las informaciones que brindan, seleccionan o no brindan los ejecutantes” ubicados en los eslabones bajos de la cadena de mando policial.

información. Y, por otro, los actores políticos no cuentan con herramientas de control de producción y veracidad y no poseen modalidades y fuentes de información distintas a las fuentes policiales. Aquí el proceso de dependencia se ve invertido, pues serán los actores políticos despojados de mecanismos o fuentes alternativas de producción de información, quienes no solo delegarán la generación y gestión de la información en los actores policiales sino que además estos tendrán la posibilidad de llevar adelante procesos interpretativos de la misma que incidirá directamente en la toma de decisiones políticas. Esto es lo que David Bayley denomina como una de los factores característicos de las policías occidentales: el “blue power”, la policía actuando como un grupo de presión para lograr que sus demandas sean satisfechas: “[...] ante la sensación de las policías de encontrarse desafiadas por el ambiente externo, esta se organizan para la acción política. Hacen campaña para elegir a los directores que se muestren más favorables a sus puntos de vista, juegan su influencia para que se adopte una legislación penal más estricta, operaciones para eliminar los comités de control ciudadanos, critican a la actividad de otros organismos que contribuyen al proceso penal y en particular condenando las investigaciones científicas que muestran las fallas de la policía” (Bayley, 1991:72).⁷¹

Esta dimensión de la interdependencia político-policial, nos otorga una herramienta analítica para sopesar lo que implica, en términos de límites y potenciales problemas, que se derivan de aquellos entramados entre políticos y policías, donde los primeros consagran a los segundos en el rol de “porteros-seleccionadores-traductores” de eventos y demandas sociales que nutren parte de las agendas políticas. La calidad de las informaciones suministradas, la selección consciente o inconsciente de éstas, su jerarquización, su interpretación, las modalidades de relevamiento, explotación, atesoramiento y transmisión pueden ser influidas por consideraciones políticas, corporativas o individuales, constituyendo elementos con incidencias claras en el campo político. Además de la

⁷¹ Benoit Dupont (2002:183) es otro de los autores que ha analizado a la policía como grupo de presión política. En el texto referenciado menciona, entre otros, los siguientes ejemplos: "A finales de los años 1980, el sindicato de policía de Victoria militó a favor de una extensión de los poderes legales de los policías y amenazó al partido laborista con poder movilizar más de tres mil agentes en dieciséis circunscripciones electorales, que ese momento se encontraban en peligro de ser perdidas por dicho partido, si no adoptaba esta medida en su plataforma. Algunos años antes, en Gales del Sur, aparecieron noticias que referían a la despenalización por parte del gobierno laborista de ciertas infracciones, lo que fue entendido por el sindicato de policía como una absolución generalizada de comportamientos delictivos. Entonces se orquestó en los medios de comunicación una campaña de comunicación destinada a dramatizar las supuestas impotencias y limitaciones para la policía que resultarían de esta decisión y les ordenó a sus adherentes que cumplieran funciones en la comisaría no registrar más ciertos tipos de denuncias, so pretexto que la nueva legislación se lo impedía. Esto último, concatenado con protestas de los ciudadanos, que rápidamente surgieron para ponerse de acuerdo con el sindicato."

capacidad de la policía de filtrar eventos y demandas sociales específicas, se pueden registrar estrategias por parte de esta institución para hacer públicas sus "demandas" y buscara así el apoyo de ciertos sectores sociales en detrimento de la confianza y legitimidad del gobierno de turno.

Las actividades policiales de producción y circulación de la información tienen que luchar para fundar su legitimidad y su necesidad, pero lejos están de construir prácticas policiales "marginales" que se podrían suprimir, pues (superando los límites interpretativos de ver en estas prácticas solo la respuesta a la necesidad de saber cómo una herramienta para la prevención y persecución del delito) debemos considerar que esta producción de saber/información es una de las formas con las que “ [...] la policía se relaciona en efecto con el ejecutivo: es para él, según parece, que recoge información. Hay policía cuando el saber representa el rol de mediación entre el gobierno y la población [...] La policía no sería entonces sino el indicio de una política que se ha vuelto racional” (L’Heuillet, 2009: 27-28). En esta perspectiva, este papel ya consolidado parecería ir en aumento, en una época donde la importancia de la información en la decisión política efectivamente tiende a crecer, pero donde, también, los medios de información del poder político tienden a multiplicarse y a diversificarse (Manning, 2011).

De la misma forma que los tópicos anteriores consideramos que sería relevante, para el caso santafesino, abordar empíricamente las características, el impacto y las variaciones existente en los procesos de producción, sistematización, circulación y utilización ambivalente de la información, pues allí potencialmente nos encontraremos insumos relevantes que nos permitirían comprender la importancia que tienen los mismos en las relaciones de interdependencia entre políticos y policías. Importancia que no solo devendría de la “utilización” política de la información, sino en la posibilidad cierta de consolidarse como un recurso hegemonizado por las huestes policiales, poniéndose en juego al momento de disputar los diferenciales de poder y grados de autonomía respecto a los actores políticos. En consonancia con ello, concluimos que, como seguidamente lo explicitaremos, la perspectiva figuracional posee la potencialidad comprensiva que pueda dar cuenta con mayor grado de amplitud esta dimensión del encadenamiento político-policial.

5. La policía como “burocracia simbólica”: autonomía-discrecionalidad e inversión jerárquica.

Según Dominique Monjardet (2010:43), “no hay policía ‘automatizada’ que su jefe (director de policía, ministro, alcalde, etc.) accionará a su antojo, con toda transparencia y

con perfecta adecuación entre intención y resultado”. Para justificar esta contundente aseveración, el sociólogo francés, nos propone deconstruir las caracterizaciones de las instituciones policiales como meras formaciones racionales, montadas sobre una adecuación sin fisuras y sin contradicciones entre fines, medios y resultados, por el contrario, las policías en tanto perteneciente al “género” organizaciones burocráticas, está conformada por “dos caras”, “[...] una formal, por una parte (estructura, organigramas, recursos humanos y materiales y su agenciamiento según reglas explícitas que prescriben la manera en la cual la organización debe operar), e informal, por otra parte, como conjunto de comportamientos y normas observables según las cuales la organización funciona realmente [...] La policía es una organización compleja, regida por reglas exigentes, y cuyos miembros están lejos de compartir una visión idéntica de las finalidades de la policía en general y de sus propias misiones en particular. La organización informal desempeña allí, pues, un rol determinante” (Monjardet 2010:43-44).⁷²

Una porción considerables de los estudios de las características organizacionales y culturales generales de la policía han consolidado sus observaciones e intentos explicativos privilegiando los aspectos formales y normativos de las instituciones policiales (Hügel, 1995; Rico, 1997, 1998; Frühling, 2004; Llorente, 2004). Para hacerlo enumeran y/o reenvían a lo prescripto y cristalizado en los corpus normativos que rigen la actividad policial, como por ejemplo las denominadas leyes orgánicas, leyes del personal policial, decretos, reglamentos y resoluciones ministeriales, etc. Estas modalidades explicativas puramente formalista, olvidan que la materialización de lo que constituye el dispositivo policial, se construye no estricta y puntillosamente siguiendo las misiones y las tareas prescriptas normativamente, sino fundamentalmente este se materializa por un proceso de “selección” de formas y objetos de intervención operacionalizando *in tandem* reglas formales e informales. “Por lo tanto, son los mecanismos de ese proceso de selección los determinantes principales de la definición, de la organización y del análisis del trabajo policial [...] De allí se derivan dos dimensiones constitutivas del trabajo policial: quién hace qué y cómo se hace” (Monjardet, 2010:50).⁷³

⁷² Es preciso apuntar que para Monjardet la organización o reglas “informales” no deben leerse como “desviaciones” de lo formal, sino como el resultado necesario de todo proceso de trabajo que debe interpretar y adaptar reglas a situaciones concretas. En esta misma dirección en torno a la profundización de la comprensión de articulación entre reglas formales e informales (Shearing y Brogden, 1993 y Reiner, 1992).

⁷³ En el mismo sentido, Reiner indica que uno de los principales aportes de las primeras aproximaciones sociológicas a la institución policial en la década de 1960, fue patentizar el peso que posee la organización informal y la discrecionalidad en el trabajo policial. “Se demostró que la vida de ‘detrás de bambalina’ de los policías, quienes constituyen en apariencia la cúspide de una organización burocrática sometida a reglas,

Si bien a las instituciones policiales les resulte social y políticamente beneficioso simbolizarse como burocracias de servicio que portan la legitimidad del estado y que actúa en forma “objetiva y neutral”, esta retórica funciona más bien como un indicador de que ésta se asemejan a las características de lo que Jacobs (1969:414) definió como “burocracias simbólicas”: “[...] para una organización es posible apegar-se poco y nada a los requisitos de la burocracia, mientras mantiene una imagen de completa fidelidad a los ideales burocráticos. La existencia de tal situación la denominaremos [...] como ‘burocracia simbólica’. Bajo tales condiciones, el relativo éxito de la organización en cuanto al logro de sus metas de un modo más eficiente, no será fácilmente sujeto a una evaluación precisa, ni por parte del personal administrativo de la agencia, ni por parte de los observadores externos”.

Por otro lado, y a contrapelo y en disonancia con ciertas representaciones del sentido común, pero también con algunas desarrolladas desde el campo académico, que esencializan y definen a las instituciones y a los agentes policiales como una categoría identitaria única y homogénea, el momento del “acercamiento empírico” demuestra “una realidad policial” mucho más compleja y heterogénea. En los intersticios de las organizaciones policiales se ponen en marcha un conjunto de procesos y estrategias orientados a producir efectos reales de diferenciación, como por ejemplo la tradicionales clasificaciones binarias existentes entre la “cúpula” y la “tropa”, los oficiales y suboficiales, los policías de “calle” y los de “escritorio”, entre los “viejos” y los “novatos”, etc. (Gonzalez, 2012:53-85).

Las exploraciones criminológicas y sociales sobre la policía desde los años 60’ del pasado siglo XX en adelante, aspecto que se pronunciará en los 70’ y 80’, avanzaron en investigaciones minuciosas tratando de determinar, en varias dimensiones, las brechas y distancias entre “las dos caras” de la policía, centralmente en lo que refiere a la naturaleza del llamado *real police work*.⁷⁴ Nuevamente, y dada las fronteras de nuestro tópico de investigación, no es nuestra intención reproducir aquí las variantes de este debate, sino

disciplinada para disciplinar a los demás, era de hecho un mundo lleno de tensiones, espontaneidad y desviación [...] de diversas formas ilícitas de ‘simplificación’ conductual [...] diferentes interpretaciones de los reglamentos generan pautas de desviación de la ‘ley en acción’ respecto a la ‘ley escrita’ ” (Reiner, 2002:468).

⁷⁴ Existen diversas producciones que describen y analizan el campo de las investigaciones y debates en torno al “trabajo policial” en el contexto comparado. Entre los más significativos se pueden señalar en el contexto norteamericano: Skolnik (1966); Bittner, (1970); Muir (1977); Manning (1977). En el contexto europeo se pueden reseñar: Banton (1964); Caín (1979) y Reiner (1992); Palidda (2000); Monjardet (2010). En nuestro país el desarrollo de debates e investigaciones en torno a este eje es más reciente y acotado, sin embargo existen algunas producciones sustantivas: Tiscornia (2004); Hathazy (2006); Sozzo (2005); Galvani (2007); Sain (2008); Sirimarco (2009); Gonzalez, Sozzo, Montero (2010); Federic et al (2014), entre otros.

simplemente señalar, que uno de los “descubrimientos” de estas investigaciones estuvo dado por la descripción y análisis sociológico de la denominada “autonomía policial”, más específicamente abordado en torno al concepto de *police discretion*.⁷⁵ En términos generales, estos debates y estudios dieron cuenta de un hecho universal e indiscutible dado por la gran capacidad y libertad de acción que disponen los policías en su accionar cotidiano, fundamentalmente los denominados “policías operativos o de calle”. Clarke y Sykes apoyándose en los principales “hallazgos” de los investigadores sociales clásicos de la policía⁷⁶ y en sus propias indagaciones empíricas, trataron de resumir lo que engloba la discrecionalidad o autonomía profesional de la policía, de la siguiente forma: “En la práctica real, en los aspectos críticos de la responsabilidad ante los comandos superiores, la identidad con una cadena de comando que culmina en el funcionario raso, y la adhesión a las nociones de comunicaciones, control y supervisión centralizadas, los departamentos de policía se apartan profundamente de lo militar [...] muchos de los efectos potencialmente militarizantes y burocratizantes del reclutamiento selectivo de militares, el entrenamiento bajo internado, la vestimenta estandarizada, la estructura y procedimientos organizacionales formalizados y factores semejantes, son neutralizados por los efectos desburocratizadores de las operaciones policiales relativamente aisladas y atomizadas a cargo de individuos independientes o de pareja de individuos patrullando o investigando, y operando además en el marco de un ethos organizacional que plantea la individualización de cada caso y de la solución que dé al mismo” (1974:473)⁷⁷

La “autonomía policial” puede ser y es comprendida de manera diversa dependiendo de quién sean los sujetos que la interpreten. Monjardet (2010:46-50) considera que una de esas

⁷⁵ Se puede reconstruir las principales dimensiones de este debate al interior de los estudios sociales de la policía mediante el aporte analítico de Robert Reiner (2002:477-503).

⁷⁶ Me refiero a los descubrimientos sobre la discrecionalidad policial sistematizados en los textos “*The Policeman in the Community*” (1964) de Michael Banton, “*The Functions of the Police in Modern Society*” (1970) de Egon Bittner y “*Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*” (1966) de Jerome Skolnick. Años posteriores a esta “primera versión” de la discrecionalidad policial, se produjeron una serie de textos que recuperaron en forma crítica estos primeros “descubrimientos” de la autonomía profesional entre los que se destacan: “*Policing in The Inner City. A Study of Amsterdam’s Warmoesstraat*” (1979) de Maurice Punch; “*Conviction. Law, the State and Construction of Justice*” (1981) de Doreen Mc Barnet y “*Inside the British Police*” (1983) de Simon Holdaway.

⁷⁷ En igual sentido, alguno de los autores “clásicos” de los estudios de la policía como J.Q. Wilson, concluía que como consecuencia de la limitada o escasa visibilidad y control que tiene el desarrollo del trabajo policial rutinario en la calle “[...] el departamento de policía presenta la propiedad especial [...] de que, en su interior, la discrecionalidad es mayor, cuanto inferior sea la jerarquía” (Wilson, 1968:7). En la misma sintonía, Holdaway (1983:12): “[...] las jerarquías inferiores de la policía controlan sus propias situaciones de trabajo y estos métodos de control bien pueden ser métodos pocos apegados al espíritu de la ley”. Por último, Brodeur (2011:45) afirmaba: “[...] incluso si la policía se ha burocratizado en diversos aspectos, no constituye en el sentido propio del término una burocracia. En efecto, falta uno de los rasgos esenciales de la definición (weberiana) de una burocracia, a saber, el ejercicio de un control estrecho de los miembros superiores de la jerarquía sobre los funcionarios de nivel inferior.”

interpretaciones relevantes es la que llevan adelante los propios ejecutantes o sea los policías, quienes la definen ambivalentemente en forma negativa o positiva.⁷⁸ En su lugar propone en sustitución del concepto de “autonomía o discrecionalidad” usar el de “selección”, en la misma dirección que lo hace Manning (2010:19-54). Esto en el sentido de que el trabajo policial no es la sumatoria de actividades prescriptas normativamente o en órdenes, sino de la “selección” dentro de ese plexo de actividades.⁷⁹

A los fines de sopesar la complejidad contenida en este proceso, Monjardet (2010:13-23) sostiene que debemos tener en cuenta como se amalgaman las “tres fuentes” mencionadas: (a) las acciones prescriptas en forma imperativa por la jerarquía o superioridad administrativa o política: brindar tales servicios con tales cantidad de hombres en tal lugar; trasladar a los detenidos; realización de medidas jurisdiccionales, etc.; (b) las derivadas de las demandas de la ciudadanía;⁸⁰ (c) y las que son productos de las propias iniciativas policiales (por ejemplo el desarrollo de investigaciones o planes institucionales).

La existencia de estas 3 fuentes constituye indicadores de que la institución policial es:

- ✓ un “instrumento” institucional al cual se le dan órdenes.
- ✓ un servicio público susceptible de ser reclamado por todos los ciudadanos.

⁷⁸ Para el caso francés, este autor demostró que la “autonomía” puede ser interpretada y definida de formas diferentes: (a) es representada y definida como una “crítica”, pues no da cuenta de la supuesta naturaleza jerárquica, vertical, disciplinaria o “cuasimilitar” de la institución, donde la policía es solo un segmento que “obedece, acata y cumple órdenes”. Al respecto una breve referencia para desmontar esta versión policial y es que, al mismo tiempo, los propios policías sostienen que recurrentemente durante el proceso de formación y en el aprendizaje “en la calle” del oficio policial, sus superiores y colegas con más experiencias le remarcaban la necesidad de actuar con “discernimiento” y “autonomía” (Gonzalez, 2012). Esto hace evidente el reconocimiento de que el trabajo policial es una realidad distinta de la mera aplicación de las reglas y de las órdenes, de ser así implicaría la presuposición de que los policías serían una especie de “idiotas culturales” (Garfinkel, 1964). Si el trabajo policial fuera mera reproducción de lo normado y ordenado no habría posibilidad de discernir no solamente si “actuar” o “no actuar”, sino también de “qué manera actuar” (Manning, 2011:240); (b) es entendida por los policías positivamente como una “autonomía profesional”, en el sentido de que el conocimiento calificado o técnico posibilita desarrollar un “saber hacer”, saber que le permite seleccionar las herramientas, los mecanismos, operaciones, etc. una vez que ha recibido una orden.

⁷⁹ Como lo hemos mencionado, el carácter generalista y variopinto de las actividades y de los “objetos” de intervención policial, es una condición de posibilidad para que la policía despliegue una suerte de “diferencia de acentos” sobre qué y cómo intervenir u abstenerse (Foucault, 2006). Serán esos procesos de selección los determinantes principales de la definición, de la organización y del trabajo o actividad policial. A propósito, es posible identificar una tríada de procesos que ponen en marcha la actividad de la organización policial (gobernantes, ciudadanos y la propia policía). Los tres tienden a motorizar y acumular un conjunto de demandas que podrían ser superiores a la capacidad de trabajo de cualquier unidad policial o generar demandas simbólicas que se transforman, como ya lo hemos explicitado, en un “mandato imposible” (Manning, 1977). Las investigaciones sociales sobre la policía han ilustrado que estos procesos de selección son de los más diversos, que van desde procesos formales hasta los más subterráneos y clandestinos y que pueden variar de acuerdo al segmento policial que se analice (Banton 1964, Skolnick 1966, Bittner 1970, Holdaway, 1979).

⁸⁰ Las investigaciones y los debates en torno al impacto de las demandas de los ciudadanos en el servicio policial ha cobrado una marcada importancia en los estudios sociales de la policía de los últimos años, sin lugar a dudas uno de los trabajos pioneros que sigue siendo una referencia para todos estos debates es el plasmado en “*Society and the policeman's role*” de Maureen Cain (1973).

- ✓ es una profesión que desarrolla sus propios intereses (Monjardet, 2010:15).

Este trípode de activación de la actividad policial no implica suponer que ellas se ensamblen en forma ordenada y armónica. Por el contrario estas tres fuentes actúan en los hechos como lógicas de acción distintas y que entran en competencia y tensión. El resultante del “trabajo policial” cotidiano en gran parte es el resultado de cómo se resuelven estas perpetuas tensiones. Estas características y los mencionados “procesos de selección” derivan de la intersección de dos dimensiones constitutivas de la organización y el trabajo policial:

- ✓ las relaciones entre las prescripciones jerárquicas (lo formal y las órdenes superiores) y la imprevisibilidad de la demanda y

- ✓ por otro la relación entre autonomía profesional y control de la actividad policial

Con respecto a las prescripciones superiores estas serán jerarquizadas por los policías dependiendo del “origen” de las mismas y las categorizarán en aquellas de “imperativo absoluto”, otras serán “prioritarias”, otras “negociables” y otras puramente “discrecionales”. Lo interesante de estos mecanismos de “jerarquización” es que nos demuestran las existencias de estrategias de selección que harán que una orden pueda a veces ser respondida inmediatamente o puedan ser negociadas o directamente ignorada. Esto dependerá de variables tales como las relaciones policiales con el demandante, la formación y experiencia de los ejecutantes, sus sistemas de valores, etc. (Monjardet, 2010:46-53). Por otro lado, dada la imposibilidad de responder a todos los mandatos, hará que los propios policías pongan en marcha tácticas que les permitan “manipular los acontecimientos imprevisibles” para poder responder o no a las demandas jerárquicas. Y por último, dado que los policías definen a su trabajo como plagado de imprevistos, los lleva a desarrollar estrategias conscientes o inconscientes que minimicen el tiempo de estar ocupados en tareas formales y dejar mayor tiempo libre para responder a los “acontecimientos imprevistos” (Manning; 2011; Monjardet, 2010). Lo que en las representaciones de los policías se explicita con la figura del “bombero” (nadie sabe cuándo y dónde va a surgir el acontecimiento y por lo tanto hay que estar preparado para actuar inmediatamente y que siempre es una demanda “externa” y de contenido heterogéneo). De todas formas, como sostiene Manning (2011), esto es una verdad a medias, solo reducible a un pequeño cúmulo de casos, pues en su mayoría los policías no están a la espera de las demandas externas, sino que ella misma posee capacidad para actuar y “crear” los acontecimientos sobre los cuales va a intervenir. Muchas de las demandas externas tienen

como sedimento las propias prácticas policiales. Es aquí donde se va a patentizar la relación entre autonomía y la amplitud de tareas, pues justamente en la “creación” y “utilización” del acontecimiento la policía va a seleccionar las tareas y los objetos sobre los que realmente actuará y, por otro lado, minimizará y desjerarquizará otros acontecimientos y competencias (Ericson, 1982).

Por último, sobre este mismo tópico pero con una perspectiva que se nutrió de la sociología de las organizaciones, Monjardet (2010) introduce el concepto de “inversión jerárquica” que de alguna manera permite resolver teóricamente esta tensión de la policía como institución burocrática y la marcada autonomía profesional que se registra en una parte importante de sus miembros. En este sentido, el sociólogo francés, sostiene que en términos abstractos efectivamente la policía registra algunos de los elementos constitutivos del “tipo ideal” burocracia de Max Weber, encontrándonos con una cúpula que “políticamente” establece las principales prioridades y fija los lineamientos y objetivos generales de la institución, sanciona normas y procedimientos, asigna recursos, prescribe y “baja” directrices y órdenes de amplitud y precisión variable que deberán ser interpretadas y ejecutadas en la base de la pirámide organizacional, en virtud de lo cual, lo esencial y principal de la actividad policial se concentra en las acciones e iniciativas de los ejecutantes de las órdenes y directrices emanadas desde la “cúpula”. Como consecuencia de ello, la policía, al mismo tiempo, “organiza un modelo inverso [...] donde el rol de la jerarquía es entonces invertido: va a constituir en transcribir/traducir las elecciones de la parte inferior con el fin de hacerlas compatibles con los marcos reglamentarios y ‘políticas’ definidas en la parte superior. En el primer caso el movimiento de arriba hacia abajo transcribe la elección de normas; en el segundo, efectúa la misma transcripción, pero de abajo hacia arriba. Es en este sentido que hablaremos de inversión jerárquica, no porque el lugar del poder sea modificado –la autoridad formal está bien ordenada según los grados-, sino porque funciona en un doble sentido: prescribe por una parte, pero igualmente justifica, por otra parte. Si el primer movimiento (de arriba hacia abajo) no merece mayores desarrollos, en cuanto es común a toda organización jerarquizada, el segundo –mucho más original si bien no es específico de la policía- requiere ser explicitado y sus consecuencias señaladas” (Monjardet, 2010:105-106).⁸¹

⁸¹ Monjardet (2010:111-114) a su vez distingue dos modalidades de la inversión jerárquica: la “inversión por reducción” (mediante la cual se empobrece y limita la información brindada desde la base a la cúpula, haciendo que la variedad y la complejidad del trabajo policial se traduzca en unos códigos de actividad simples y monótonos) y la “inversión por legitimación” (a través de este mecanismo se trata de reclasificar las

Si bien el insumo teórico propuesto por Monjardet está orientado a describir las relaciones jerárquicas al interior de las instituciones, este es un recurso que podría ser altamente productivo para pensar y comprender las relaciones jerárquicas formales entre actores políticos y policiales, en el sentido que podría ser nutrido de emergentes empíricos que den cuenta de la inversión jerárquica, complejizándose más estas dinámicas, pues como lo hemos dicho, el flujo más estable y denso de relaciones de los actores políticos con la institución policial es a través de las “cúpulas”, de allí que se agrega un eslabón más en la cadena de la inversión jerárquica. Al mismo tiempo la idea de representar a la policía como un dispositivo en perpetua tensión en tanto instrumento, servicio público y profesión y por otro sometido a las demandas políticas, de los ciudadanos y los generados por la propia institución sin duda constituye otro insumo de relevancia para comprender la interdependencia entre políticos y policías. Y, la concentración discrecional de lo que “realmente hace la policía” en los eslabones más “bajos y operativos” de la institución, da cuenta de altos grados de autonomía relacional de los efectivos policiales que integran estos segmentos no solamente respecto de las “cúpulas” sino principalmente de los actores políticos. Nuevamente consideramos aquí que la perspectiva figuracional nos posibilitará, no solamente incluir la dimensión política, procesual y empírica de estas dinámicas, sino también visualizar cómo las mismas operan en términos de tensión y/o cooperación entre actores políticos y policiales.

6. Policía y Ley: dimensiones de un encadenamiento ambivalente. Gobernando mediante “cheques en grises”.

La importancia de recuperar este tópico para analizar los vínculos entre políticos-policías, reside en el hecho de que fue y es la “ley” uno de los principales recursos al que en forma constante han apelado los actores políticos como herramienta de gobierno de la institución policial. En este sentido, la “ley” es vehiculizada políticamente en términos de una asociación de esta con el “orden”, pues en principio, los actores políticos ven en las normas y las leyes la cristalización de un orden que debe ser protegido y resguardado en la aplicación que haga de ella la policía en su trabajo cotidiano. En otra dirección, la ley ha sido pensada políticamente como la herramienta que posibilita, ambivalentemente, tanto la ampliación como limitación tanto de las competencias como de las facultades policiales, es

múltiples actividades que realiza cotidianamente la policía para hacerlas encuadrar en las misiones y funciones legítimas asignadas a la institución).

decir que se estatuye como un recurso que puede incidir en el aumento o disminución de los diferenciales de poder y grados de autonomía relacional de los actores policiales.

Al mismo tiempo y en conexión con estas vehiculizaciones políticas de la ley, muchas de las investigaciones empíricas que abordaron la relación entre la ley y la “realidad” del trabajo policial, caracterizaron a los policías como una especie de sociólogos legos del derecho, ya que establecen intuitivamente una supuesta distancia entre ambos factores - “law in books and law in action”- (Gonzalez, 2012; Galvani, 2016). Esta brecha devienen interpretadas en un doble sentido, por un lado, lo que está previsto en la ley, no condice con la “realidad de los hechos”. La realidad desborda por arriba y por abajo los preceptos legales, es tan voluble, ilimitada y variable que no puede ser “atrapada” por el esquematismo normativo. Y, por otro lado, los policías solapan definiciones ambivalentes de la “ley”, pues esta es representada como una de las “razones” que le da existencia a las instituciones policiales, haciendo que sus miembros se autoconstruyen como “misionarios” de la ley, velando por el cumplimiento y “aplicación” de la misma, y, en otro aspecto, la ley es representada como un obstáculo, como una limitación negativa al desarrollo del “verdadero trabajo policial” (Cain, 1973; Storch, 1985; Kalmanowiecki, 2005).

Ahora bien recordemos que, como fue analizado ut supra, uno de los mayores aportes realizados por la emergencia de los estudios criminológicos y sociales de las policías allá por los años 60’ del siglo XX, fue la puesta en evidencia de la existencia de “las dos caras” constitutivas de las policías en tanto organizaciones: una organización formal y una organización informal. Señalábamos en esta dirección que una de las herramientas analíticas operativizadas para dar cuenta de ello fue entonces el de la “discrecionalidad policial” (Reiner, 2002:468). En términos generales, sin ánimo de repetir aquí lo ya expresado, podemos apelar a la capacidad sintética de Robert Reiner, para caracterizar el eje principal sobre el que versaban los debates sobre “police discretion”: “[...] estos indicaban que la poca visibilidad del trabajo policial cotidiano generaba un espacio discrecional que posibilitaba que las reglas operativas de la cultura policial no guardaran casi ninguna relación con las reglas oficiales”, esto es la existencia de “una brecha entre ley actuante y ley escrita” (2002:484).

La interpretación y la aplicación discrecional de la ley por parte de la policía, desde el comienzo de las investigaciones sociales de la policía, fueron definidas como procesos inevitables y en algunos casos necesarios. Inevitables en el sentido de que la normas y leyes que regulan la actividad policial, específicamente en lo que refiere a la actividades de

control del delito y el mantenimiento del orden, se caracterizan por su amplitud y por la definición de finalidades más que de prescribir medios y acciones específicas⁸²; y, la necesidad se asocia al hecho de que, dada la cantidad voluminosa de ocurrencias delictivas y de “desórdenes” sociales que acaecen en la vida social, se requiere habilitar a la policía la capacidad de “regular y gestionar” aquello que debería ser o no procesado por el sistema de justicia penal (Golstein, 1963; Reiner, 2002).⁸³

A pesar del cúmulo de evidencias empíricas que han fundamentado un análisis crítico del lugar ambivalente que ocupa la ley en relación con la institución policial, una parte importante de los debates e iniciativas políticas, reproducen una y otra vez, uno de los mitos fundacionales del sistema policial moderno: que la policía se ocupa prioritariamente de la aplicación de la ley y asociado a ello se sostiene que la tarea principal de este dispositivo es la prevención del delito a través de la aplicación de la ley. Este presupuesto, según Gatrell (1990:245), cumple la función de un mito legitimador y conveniente, que obstaculiza la visualización de los nutridos vínculos existente entre ley y gobierno en el devenir del funcionamiento de un sistema político, pues es mediante el continuo entre ley y administración, que el estado vehiculiza una de las modalidades de “administración política de la sociedad civil como parte de un proceso más amplio de fabricación y reproducción del orden social” (Neocleous, 2010:173).

En coincidencia con los momentos iniciales de la conformación de las exploraciones sociales y criminológicas de la policía”, Herbert Packer, va a publicar un texto muy influyente en el año 1964,⁸⁴ en el campo de la sociología el derecho, en el cual describe la existencia de dos paradigmas en el terreno de la aplicación de la ley criminal: el “crime-control model” -modelo del control de la criminalidad- y el “due-process model” -modelo del debido proceso- (Brodeur, 2011:28-30). En el primero de los modelos, el sistema de

⁸² Uno de los ejemplos paradigmáticos son las típicas fórmulas legales contenidas en las leyes orgánicas de la policía donde se especifica que una de sus funciones es la “prevención y represión del delito”, sin especificar demasiado el “como” se logra esas finalidades.

⁸³ Brodeur critica en cierta medida estas variantes teóricas de la discrecionalidad policial, retomando las ideas de los criminólogos marxistas (Donald Black y Doreen Mc Barnett), en razón de que estos aportes han demostrado que “[...] la dicotomía establecida inicialmente entre legalidad, supuestamente favorable a los derechos de las personas y el ejercicio discriminatorio del poder policial, es revocada en beneficio del reconocimiento capital de que la ley, en vez de garantizar los derechos limitando el poder policial, amplifica este último avanzando en su desborde. Por lo tanto, lejos de enfrentar la letra de la ley, el poder de policía se apoya en ella [...] el trabajo policial es una instancia misma de la ley. La policía no necesita ponerse ‘por encima de las leyes’, porque éstas de entrada le son favorables” (Brodeur, 2010:29).

⁸⁴ El texto de Packer se tituló: “Two models of the criminal process” y se publicó en la *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 113. N° 1, pag. 1-68. A su vez cuatro años después publica un nuevo texto donde profundiza estas ideas: “*The Limits of The Criminal Sanction*”, Stanford University Press (1968). Años después, Malcolm Feeley ha retomado el debate en torno a estos dos modelos, incorporando otras herramientas analíticas (ver Feeley, 1972).

justicia penal jerarquiza la eficacia de sus agencias por sobretodo, colocando en un segundo plano el respeto de las garantías individuales y el debido proceso. En el segundo, por el contrario, se apunta a que las agencias penales, en sus prácticas cotidianas, prioritariamente deban respetar los derechos y garantías individuales, quedando subordinada la eficacia de la respuesta penal a las observancias de las reglas del debido proceso. Estos dos modelos, que en cierta medida Packer construye más en términos generales, va a guiar las primeras investigaciones empíricas respecto a la aplicación de la ley por parte de la policía, donde aquellas principalmente críticas mostraban el peso del primer modelo sobre el segundo, producto de las presiones de las “cúpulas policiales” en torno a la necesidad de “mostrar resultados” en la “lucha contra el delito”. Al mismo tiempo sería importante demostrar cómo se vehiculizan y se articulan esas presiones sobre el “vértice policial” desde las decisiones y programas políticos.

El hecho de que la discrecionalidad conforme uno de los eslabones centrales de la actividad policial, nos podría iluminar alguna dimensión de la relación entre policía y poder político, pues la discrecionalidad es, en sí misma, una característica de las prácticas estatales en general, en razón de ello, la discrecionalidad policial puede comprenderse más acabadamente si dejamos de seguir pensando la institución policial como una forma de poder jurídico y la reconstruimos analíticamente como una forma de administración política.

Decíamos al inicio de este apartado que no deja de resultar significativo que una de las modalidades típicas de la mediación entre actores políticos con la policía sea una mediación de carácter jurídica, recordando que las normas legales lejos están de ser unívocas, de contenido y fronteras precisas y cerradas, por el contrario, son la ambigüedad y la amplitud sus atributos distintivos. Ahora bien, esta ambigüedad es funcional y constituye una estrategia simultáneamente sostenida por políticos y policías en sus las relaciones de interdependencia, pues importa una especie de caución mutua, un “cheque en gris”, en el sentido metafórico de Brodeur, que “está redactado en términos generales y cobrado en operaciones particulares. Esta disimetría protege a la vez al que lo emite y al que lo cobra. Contra el primero, no se puede demostrar que sea cómplice de una operación que jamás tuvo un conocimiento particular; en cuanto al segundo, siempre puede argüir, de manera implacablemente razonada, que una licencia general autoriza a prácticas particulares, so pena de no tener ningún sentido” (Brodeur, 2011:48).

De esta forma los actores políticos “gobiernan” la institución policial con unas directrices de basamento normativo lo bastantes amplias e imprecisas que les permite, en un momento posterior, avalar, denegar o no reconocer lo que efectivamente fue autorizado. En razón de ello, las directrices son lo suficientemente legibles como para posibilitar que los funcionarios policiales, puedan al mismo tiempo afirmar que su accionar estaba explícita o implícitamente contenido en una directriz política. De esta forma, políticos y policías toman recaudos y se protegen, generando potenciales e interminables conflictos de determinación de las responsabilidades ante la ocurrencia de ciertos hechos o escándalos públicos.

Emerge en nuestro caso, el desafío por explorar como se manifiestan estos procesos en el caso santafesino, tratando de bucear similitudes, continuidades y variaciones, es decir, apelar a un enfoque que restituya el dinamismo y las complejidades implícitas en estos procesos y específicamente como deviene o impacta en las relaciones entre políticos y policías.

7. Dilema político y sus traducciones vernáculas: “el doble pacto”.

Según David Garland (2005:31-70), en el último cuarto del siglo XX, se han producido cambios dramáticos en el campo del control del delito y de la justicia penal, provocando una serie de reajustes en las esferas políticas y culturales que decididamente han transformado las formas de pensar y de actuar tanto de los gobiernos como de los ciudadanos respecto al delito.⁸⁵ Una de las consecuencias visibles de estas transformaciones viene dado por la emergencia de un “nuevo dilema político” que se estructura en “[...] dos hechos sociales fundamentales del último tercio del siglo XX: *“la normalización de elevadas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal”*”⁸⁶ (Garland, 2005:183). En nuestro contexto cultural, es evidente que en las últimas décadas se han desplegado un cúmulo de fenómenos directamente asociados con el delito, tales como la expansión pública de las ansiedades y miedos respecto al delito, la presencia de prácticas y actividades rutinarias entre los ciudadanos orientadas a evitar convertirse en víctimas de delitos (contratación y adquisición de servicios de seguridad privada, alarmas, videovigilancia, construcción de barreras y obstáculos arquitectónicos en viviendas y comercios, tránsito por “corredores urbanos seguros”, migración a barrios cerrados, etc.) y

⁸⁵ Señalemos al respecto que el análisis de Garland se circunscribe geográficamente a las transformaciones operadas en Gran Bretaña y Estados Unidos, sin embargo es posible identificar en nuestros contextos culturales, procesos sociales que guardan marcada similitud con lo descripto por el criminólogo anglosajón. Al respecto ver Pegoraro 1997; Sozzo, 2008.

⁸⁶ Las cursivas pertenecen al texto original.

la presencia densa y constante de representaciones y expresiones culturales y mediáticas referidas al delito, todo lo cual genera “una generalizada conciencia del delito” y la percepción de la vulnerabilidad de la sociedad frente al delito como un “hecho normal”. “El delito ha llegado a ser percibido como un riesgo cotidiano que debe ser evaluado y gestionado, de la misma forma que hemos llegado a tratar el tráfico automotor [...] Las tasas de delitos altas se han transformado, en el lapso de una sola generación, en un rasgo estándar y básico de nuestras vidas, un elemento dado por descontado en la modernidad tardía. Las ahora omnipresentes propagandas vinculadas a la seguridad que nos dicen que ‘a cada minuto ocurre un robo de un automóvil’ o ‘a cada segundo una tarjeta de crédito se pierde o es robada’ expresan bastante bien esta experiencia: el delito forma parte de nuestro ambiente cotidiano, tan constante e incesante como el tiempo mismo” (Garland, 2005:184). Esta “normalidad” de la presencia de las altas tasas de delitos han consolidado un cúmulo de supuestos culturales y representaciones sociales que son difícilmente desarticulables o desacreditables, pues por más que los actores políticos y funcionarios policiales ensayen estrategias de muestras de supuesto éxito en el control del delito, este continúa siendo un elemento estructurante de la vida cotidiana de los ciudadanos, lo cual interpela social y políticamente tanto a actores políticos como a las agencias del sistema de justicia penal. Esto último, sostiene Garland, se articula directamente con el segundo hecho social antes mencionado, en el sentido que dada la evidencia empírica ineludible de la “normalidad de las altas tasas de delito”, esto ha dado paso a una reconsideración en cabeza tanto de los ciudadanos como de los propios actores estatales, de las prácticas de control del delito y de la performance de las agencias del sistema de justicia penal. Estas reconsideraciones son presentadas en términos de limitaciones y propensiones al fracaso más que al éxito actual y futuro de dichas prácticas. “El discurso del Estado se ha hecho más modesto y dubitativo, al menos en ciertos contextos y frente a ciertas audiencias [...] se observa una clara sensación de fracaso de las agencias de la justicia penal, una focalización nueva sobre sus limitaciones y una afirmación mucho más restringida del poder del Estado para regular las conductas y prevenir el delito. Esta visión oficial, usualmente expresada *soto voce*, tiene un eco más ruidoso en la opinión pública, que se ha vuelto extremadamente crítica del sistema de justicia penal [...] visualizando las penalidades típicas como demasiado indulgentes y al sistema penal como poco preocupado por la seguridad pública” (Garland, 2005:187).⁸⁷ Es

⁸⁷ Garland (2005:107-136) inscribe este proceso de cuestionamiento y pesimismo respecto de la capacidad del estado en el control del delito en la década de 1970, con la emergencia de un discurso reaccionario motorizado desde posiciones políticas neoconservadoras y desde el campo teórico con la denominada

entonces a partir de 1980 pero con mayor intensidad en el transcurrir de la década de 1990, donde la atmósfera corrosiva y pesimista del modelo “nada funciona” se intensificará, haciendo que las limitaciones de las agencias del sistema de justicia penal sean un común denominador en los debates políticos y académicos en el mundo occidental. Este aspecto en el campo estrictamente gubernamental se hará presente, como seguidamente trataremos de demostrar en el caso de la provincia de Santa Fe desde mediados de 1990, en documentos e informes estatales y en las propuestas electorales de los partidos políticos, en donde “por primera vez, desde que se consolidó plenamente a fines del siglo XIX, la confianza en la capacidad de la justicia penal estatal para controlar el delito y seguridad fue puesta en duda” (Garland, 2005:188).

Como decíamos, apoyándonos en las ideas de David Garland, en la intersección de la de estos dos hechos se configurará un “nuevo dilema político” tanto para los actores gubernamentales como para las agencias del sistema de justicia penal, pues entrarán en tensión uno de los “mitos fundacionales del estado moderno y soberano: su declamada capacidad de generar ‘ley y orden’ y gobernar la criminalidad dentro de los límites de su territorio” con el reconocimiento implícito u explícito de su “propia inhabilidad para generar los niveles esperados de control del delito” (Garland, 2005:188-189). Ahora bien esta tensión no es fácil de resolver, pues el mito del estado soberano en materia penal y de aseguramiento y mantenimiento del orden, más allá de los fuertes embates políticos y teóricos mencionados, es difícil de desmontar de las representaciones sociales y colectivas, pues su inscripción social y cultural viene dada por un largo proceso histórico que ha sido explotado una y otra vez como un recurso en la construcción de legitimidad del poder político, de allí que sin duda seguirá siendo invocado e instrumentalizado políticamente para lograr pisos de consenso social. El criminólogo escocés nos remarca entonces, que aquello que fue fuente de certeza (el mito del estado soberano en materia de control penal)

“criminología administrativista”, que instaurará el modelo del “nada funciona”, en virtud del cual la estructura híbrida de las políticas del control del delito del denominado welfarismo penal, que se había consolidado desde finales del siglo XIX hasta la década del 60’ del siglo XX y el cual conjugaba en su seno toda una red de políticas e instituciones estatales de control del delito orientadas tanto al castigo pero también a la rehabilitación y reinserción social, serán fuertemente cuestionados en su eficacia como en su legitimidad. A comienzos de 1970 se publicarán y tendrán un alto impacto una serie de textos pseudoacadémicos que sustentarán estas fuertes críticas de las políticas y agencias del sistema penal, entre los más destacados se encontraban un breve artículo de 1974 de Robert Martinson, titulado “What works? – Question and Answers About Prisons Reform”, quien al momento de responder qué y cómo funciona la administración del castigo penal, se remitía a una exigua frase que se convertirá en el nuevo eslogan de las críticas del sistema de justicia penal: “nada funciona”. Otros textos significativos de éste momento fueron “*Thinking about crime*” (1975) de J.Q. Wilson; “*Punishing Criminals: Concerning a very old and painful question*” (1975) de E. Van Den Haag y “*Doing Justice: The Choice of Punishments – Report of the Committee for Study of Incarceration*” (1976) de A. Von Hirsch.

se ha convertido en las últimas décadas en una fuente de ambivalencia y de estructuración de un dilema político. La disyuntiva que enfrentan las autoridades gubernamentales consiste en la admisión de la necesidad de abandonar su pretensión de ser los proveedores fundamentales y efectivos de la seguridad y el control del delito, pero también en la certeza de que los costos políticos de tal abandono serían desastrosos.

Las formas de afrontar este dilema político en términos abstractos, nos permitiría a su vez explorar el impacto al interior de las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policías en el escenario santafesino, ya que en el caso de los primeros actores, y teniendo en cuenta que sus prácticas se inscriben centralmente en la arena de la lucha política, llevan adelante iniciativas que deben ser comunicadas al público como eficaces y como una muestra marcada de fortaleza y asunción de las responsabilidades estatales en el campo del control del delito (Sozzo, 2005; 2016; Pavarini, 2006).

La forma de resolución de las tensiones generadas por este “dilema político” describirá trayectorias y modalidades diferenciadas según sean los territorios geográficos y culturales en los que nos enfoquemos, así mismo consideramos que podría constituir una herramienta analítica de relevancia a la hora de explorar las relaciones de interdependencia entre políticos y policías en la Provincia de Santa Fe. En esta dirección nos habilitamos a “cruzar” el concepto de dilema político y el de “doble pacto o pacto de reciprocidad” generado por Marcelo F. Sain, en el sentido de que entendemos que en determinados momentos o fases de la dinámica propia de la trama vincular político-policial, el “doble pacto” se podría estructurar como una estrategia de resolución política del mencionado dilema y al mismo tiempo nos sirve para complejizar las denominadas tesis de la autonomía y la instrumentalidad. De acuerdo Sain, el “pacto de reciprocidad” entre actores políticos y policía, se dinamiza a partir de la existencia de dos compromisos fuertemente anudados: en el caso de los actores gubernamentales se les asegura (a veces en forma tácita y otra en forma explícita) a las “cúpulas policiales” una autolimitación o no injerencia en lo atinente al funcionamiento y organización del dispositivo policial, la promoción y jerarquización de algunos funcionarios o segmentos institucionales para que ocupen determinadas posiciones o cargos estratégicos en la organización policial, así como la “indiferencia o el encubrimiento gubernamental” frente a prácticas y mecanismos extendidos de corrupción y de abusos y violencia policial y en ciertos casos “hasta la protección política frente a ciertas modalidades de regulación de determinadas actividades delictivas de alta rentabilidad económica” (Sain, 2008:126). En lo que respecta a los funcionarios policiales, se

comprometen asegurar “a las autoridades gubernamentales un grado socialmente aceptable de eficiencia en el control formal o informal del delito, permitiendo una magnitud y envergadura criminal que no generan reclamos o protestas ciudadanas o que no dieran lugar a situaciones de crisis política, y se les garantizó la prestación de servicios políticos informales que fueron desde el espionaje y las tareas de inteligencia y hostigamiento y el ejercicio de presión sobre opositores y adversarios hasta el financiamiento de ciertas actividades políticas o el enriquecimiento de algunas autoridades gubernamentales del sector” (Sain, 2008:126-127).

En esta dirección, sería relevante reconstruir la existencia de eventos asociados con las claves analíticas del “dilema político”, el “doble pacto” y fenómenos de corrupción, violencia y “escándalos” policiales y escrutar los impactos directos o difusos que los mismos han generado en términos de fluctuaciones y equilibrios de poder entre políticos y policía en la Provincia de Santa Fe.

8. “Politización creciente”: “populismo desde abajo” y sedimentación de acciones políticas.

Por último, consideramos un aporte central para comprender las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policías, el impacto de lo que Massimo Pavarini ha definido como el proceso de “politización creciente” de los debates en torno a las formas de pensar y actuar las políticas de control del delito. Dinámica que adquirió formas ostensibles y aceleradas en el territorio nacional y provincial en el arco temporal que abarcó esta investigación. De acuerdo a Pavarini (2006:132) los escenarios actuales vinculados al campo de las políticas de control del delito se caracterizan por una “[...] pérdida progresiva del peso de las elites intelectuales con respecto aquellas políticas sobre la cultura de la penalidad [...] En los sistemas democráticos, tal vez por primera vez la penalidad se transforma en un elemento significativo (en algunos casos incluso el principal) del intercambio político entre electores y elegidos, entre opinión pública y sistema político”. Pavarini a su vez afirmaba que este proceso de “politización creciente” puede ser comprendido como un indicador de la crisis de la democracia representativa y la consolidación de una democracia de opinión, siendo que en esta última, “[...] la percepción emocional del sujeto es reducida a sus emociones más elementales: temor y rencor”. A este aporte sustantivo de Pavarini, consideramos que se lo puede nutrir con otras herramientas teóricas que nos posibilitarían otorgarle mayor amplitud y complejidad al mismo, como son

los conceptos de “populismo desde abajo” de Máximo Sozzo, el de “path dependency” de Vanessa Baker.

De acuerdo a Sozzo (2016), en Argentina promediando la década del 2000, tomaron visibilidad y se condensaron una serie de eventos en la arena pública, los cuales se constituyeron como condiciones de posibilidad de la emergencia de lo que él denomina “populismo desde abajo”⁸⁸: “es decir una forma populista de elaboración de la política penal – en el nombre de lo que “la gente piensa y quiere” que se inclina hacia el aumento de la punitividad pero que es estructurada, en cierta medida, a partir de y acompañada de ciertos sectores del público que se construyen en torno a la figura de la víctima como sujeto con una autoridad moral nacida del sufrimiento” (Sozzo, 2016:197). Este proceso no solo interpela a los “expertos” y sus propuestas en el campo de las políticas de control del delito, criticando su apego “garantista” y su apoyo a los “derechos de los delincuentes” y no de la “sociedad”, sino que también pone en tela de juicio a los “políticos profesionales”, por apoyarse en ese supuesto “saber experto y garantista” y alejarse de los “intereses de la gente” que los vota (2016:198). Este proceso que si bien es diverso (lo cual no implica la suplantación), se anuda al “populismo desde arriba”, es decir aquel que aparece movilizado por los propios actores políticos.

Como sostiene Sozzo (2016:205), no debemos quedar atrapados en una interpretación lineal e ingenua y pensar que dado el crecimiento del delito y de las demandas sociales de respuestas estatales punitivas, esto necesariamente se traduce en formas de pensar y actuar por parte de los actores políticos que acusan recibo de estas demandas y las traducen en iniciativas (la tesis de la democracia que funciona verdaderamente). Los actores políticos dada sus trayectorias e intereses pueden no solamente decodificar y priorizar los problemas de lo que la “gente piensa y quiere” sino que, en consideración del lugar que ocupan los actores y las agencias estatales, estos tienen la capacidad tanto de definir como de proponer respuestas a los problemas que ellos mismos han priorizados, lo cual luego retroalimenta y es devuelto en forma de demanda de los ciudadanos. Aquí encontramos una homología con el proceso de construcción y retroalimentación de “problemas y de respuestas” de aquello que gestiona y regula el dispositivo policial (Manning, 2011).

De acuerdo Garland (1996:445) estos movimientos de “reclamo social” y la creciente politización de las políticas de control del delito (esto es su “utilización política y/o

⁸⁸ Sozzo (2016:197-198) tomará el “caso Blumberg” (denominado también como “Cruzada Axel”), acaecido durante la gestión presidencial del Néstor Kirchner, como una de las principales condiciones de posibilidad de emergencia y despliegue de este proceso.

electoral” por parte de todos los componentes del tablero político –gobierno y oposición), actúan como mecanismos que ponen en tela de juicio la performance del gobierno o se presentan como indicadores de la debilidad de los actores gubernamentales (son incapaces, no pueden dar respuestas, no entienden lo que la gente quiere; etc.). Ante este dilema de puesta en duda de sus capacidades y la imperiosa necesidad de dar respuesta (en el sentido de que los actores son interpelados a “hacer algo” pues está en juego su subsistencia y legitimidad política) los referentes políticos, como lo señalamos previamente, tienden a movilizar recursos e instrumentos represivos y/o innovadores como formas de ensayar respuestas concretas a tales demandas o, al menos, mediante las cuales pretenden generar simbólicamente la idea de que sus capacidades de mantener el orden están intactas. De esta forma, se van laminando y sedimentando “respuestas políticas” de control del delito y asociado directamente a ello, también respecto al gobierno de la institución policial.

Baker (2009:13-14) ha utilizado el concepto de “path dependency” para analizar las trayectorias penales en ciertos territorios, en el sentido de que la penalidad en algún momento es el resultado de una acumulación de decisiones y acciones que se desarrollaron en el tiempo desde el pasado y que pueden ser no inmediatas o próximas con respecto al presente que se analiza. En este sentido, consideramos que es podría constituir un insumo significativo para nuestro análisis, pues en el devenir de la trama vincular político-policial, específicamente en lo que respecta a las iniciativas que podrían desplegar los actores gubernamentales en términos de “política policial”, más allá de los cambios de administraciones provinciales y de sus “preferencias e intereses políticos-partidarios”.

Este, quizás denso y aburrido, ejercicio de mapeo de los diversos aportes generados desde la criminología y de los estudios sociales de la policía para atravesar analíticamente en forma directa o indirecta las relaciones existentes entre política y policía, no debe ser comprendido como una declinación enciclopedista sin sentido, ni tampoco ser presentado como un recorrido que posibilite descartar o echar por la borda lo producido.⁸⁹ Cada uno de estos tópicos (“autonomía e insularidad”; anudamiento semántico; “mandato imposible”;

⁸⁹ Reinterpretando a Massimo Pavarini (2006; 276.287), parecería que los criminólogos y los cientistas sociales siempre están movilizados consciente e inconscientemente por una “tentación suicida” y una “vocación partisana”. En nombre de la primera procuramos responder y ajustarnos al principio de la “evolución científica” y por lo tanto estamos obligados a “desechar”, “desprendernos”, “tirar por la borda” parte del conocimiento disponible por ser “inútil y desactualizado” y quedarnos con “algo” para ir “livianos de equipaje” en el viaje del “progreso de la ciencia”. En nombre de la segunda, parecería que siempre estamos obligados a “tomar partido”, por una u otra “disciplina o perspectiva”, descartando in limine las potencialidades y versatilidades que podría aportarnos “el partido contrario”.

política-policía-saber; policía como “burocracia simbólica”; policía y ley; “dilema político y doble pacto” y “politización creciente”) insistimos que, desde nuestra óptica, iluminan dimensiones o aspectos del vínculo político-policial conformando un “mosaico analítico”, una “caja de herramientas” del conocimiento disponible con diferentes ductilidades y aperturas. Pero creíamos que era necesario ensayar una exploración de los vínculos entre actores políticos y policiales en un espacio geográfico y temporal concreto, que nos permita distinguir esos vínculos en términos de proceso histórico-político, dinámico, fluctuante, que “encarne, nomine y escrute” a los sujetos vinculados, que ponga en movimiento, cuando fuese pertinente, alguno de los componentes de la “caja de herramientas” y por último, que permita hacer visibles rupturas y continuidades de este entramado en el marco de cinco gestiones gubernamentales. En el apartado siguiente trataremos de especificar las principales características de nuestro marco de referencia.

9. Elementos y aportes de la perspectiva figuracional para explorar los vínculos entre actores políticos y policiales.

Tal cual lo hemos adelantado en la “Introducción”, hemos tomado como marco de referencia algunas herramientas englobadas en la perspectiva *figuracional* y del *modelo de juegos* de Norbert Elias (1993; 1996; 2006). Para Elias, el *entramado* puede entenderse como la “[...] estructura de las interdependencias que vinculan a los individuos mutuamente es, en el caso de cada hombre individual, así como para grupos enteros de hombres, accesible a una progresiva investigación empírica. Tal estudio puede llegar a resultados susceptibles de presentarse bajo la forma de un modelo de interdependencias, de un modelo de configuración. Sólo mediante éstos se puede comprobar el campo de las decisiones de un individuo concreto dentro de sus cadenas de interdependencia, el ámbito de su autonomía individual para el manejo de su conducta y aproximarse a su explicación” (Elias, 2006:47-48). Así como Elias sostuvo que eso que definimos como “sociedad” puede ser pensado como una *red de relaciones* tejida entre una multiplicidad de jugadores (individuos, organizaciones, etc.) que se hallan en *relaciones de interdependencia* donde cada uno depende objetivamente de las acciones de los demás, de la misma forma podemos comprender el *entramado* conformado por la red de relaciones contraídas entre actores políticos e institución policial.⁹⁰

⁹⁰ Al respecto afirmó Elías (2006:85): “Es fácilmente comprensible que resulta imposible entender o explicar la estructura de los estados, de los cargos públicos, las profesiones [...] si se toma a cada uno de los individuos que en interrelación conforman estados, ejercen cargos [...] y se les considera como si fuesen más o menos independientes de otros individuos”.

Lo que forma el *entramado* es la sucesión de *jugadas* (estrategias, acciones, etc.) desplegadas por los integrantes de esta *configuración* (en nuestro caso por políticos y policías), vinculación que no es el producto de decisiones puramente individuales de estos actores, pues estos están constreñidos por las dinámicas del *entramado* y de redes de interdependencias más amplias. La articulación de las distintas *jugadas* y *estrategias* desplegadas por los actores, podrían generar dinámicas y efectos que escapan a sus voluntades y a sus planes racionales. De esta forma la interdependencia entre las distintas posiciones podría poner en marcha dinámicas regulares que se impondrían a cada actor de la *configuración* como procesos impersonales al ejercer el conjunto del entramado una *coacción* sobre el comportamiento de cada uno de ellos. Comprender las relaciones de los sujetos, al interior de una *configuración*, apelando a un *modelo de juego* nos permite captar que la interacción “[...] se basa en dos o más personas que miden sus fuerzas respectivas confrontándose. Este es un hecho elemental que se encuentra siempre que los hombres se relacionan o entran en relación entre sí, pero que se suele olvidar en la reflexión acerca de las relaciones humanas [...] Estas forman parte de la realidad normal de las relaciones humanas. Siempre existe, en estas pruebas de poder más o menos explícitas: ¿quién es más fuerte, tú o yo? Después de un tiempo las personas establecen con mucha probabilidad sus relaciones sobre un determinado equilibrio de poder, que resulta a veces estable y a veces inestables en función de las circunstancias sociales y personales” (Elias, 2006:86).

Los actores componentes de esta configuración político-policial, a pesar de la interdependencia, podrían desarrollar lógicas de *autonomía relacional*,⁹¹ que, en clave de Elias, son el resultados de procesos históricos de autonomización que posibilitan la revalorización de sus recursos simbólicos y materiales (tales como formas de institucionalización; elaboración de un cuerpo de saberes y conocimientos; conformación de un cuerpo de especialistas y profesionales; desarrollo de estrategias de gobierno y de corpus prescriptivos como sanción de normas, establecimiento de procedimientos y luchas por la imposición de sentidos y significación de situaciones, objetos y sujetos englobados en la configuración; etc.).

Estas autonomías (de actores políticos y/o policiales) son las que se pondrán en juego al momento de establecer relaciones entre ellos al interior de la *configuración*. La interdependencia constituirá el telón de fondo donde se podrán desplegar estrategias, tácticas y luchas que llevarían al aumento o disminución del grado de autonomía de cada

⁹¹ La autonomía se define como “gradual” y “relacional” pues siempre se “mide” y se “establece” en relación a “otros”.

uno de los actores, de allí que para Elias esta autonomía, que no significa independencia, es una cuestión de grados que ha de contrastarse empíricamente en cada *entramado* específico y que puede describir transformaciones continuas.⁹² En nuestro caso grados de autonomía relativa tejidos entre actores políticos y policiales a lo largo de un período histórico determinado.

Estas interacciones y pujas por los grados de *autonomía relacional* representan necesariamente tensiones entre los diferentes individuos o grupos, generando en cada configuración *equilibrios inestables y fluctuantes de poder* y por lo tanto impactando en las formas que va describiendo procesualmente la *configuración*.⁹³ De allí que pensar en clave de configuración y operativizando el concepto de *poder relacional* eliasiano, permite complejizar el modelo tradicional de dominación política, el cual no puede seguir presentando al poder como un objeto que se posee, como una pura acción ejercida externamente y en un sentido y trayectoria única: represivo y descendente. Desde la matriz teórica de la configuración, el poder debe ser concebido como una relación, que constriñe en forma desigual tanto a los que ocupan posiciones sociales dominantes como dominadas,

⁹² A los fines de comprender cabalmente estas “estrategias” desplegadas por los actores políticos y policiales, consideramos pertinente poner en diálogo e enriquecer las herramientas conceptuales de Elias con otras generadas por Michel Foucault, reconociendo las “evidentes filiaciones y empatías” existentes entre las perspectivas teóricas de ambos autores (Varela y Álvarez Urías, 1997: 61-73). En esta dirección las acciones y estrategias desplegadas en el sistema de interacciones entre actores políticos e institución policial pueden ser comprendidas como *prácticas gubernamentales*, alineadas bajo la idea de “gobierno” tal como fue desarrollada por Foucault a fines de la década de 1970 con la finalidad de complejizar sus análisis en torno al “poder” (De Marinis, 1999:75). En un sentido amplio, por “gobierno” se comprende “*las técnicas y procedimientos destinados a dirigir la conducta de los hombres*” (Foucault, 1994:125). Foucault al referirse al concepto “conducta” quería significar, al mismo tiempo, que dicho concepto implica por un lado, conducir a otros y, por otro, comportarse dentro de un campo de posibilidades más o menos amplio. Gobernar es “la conducta de conductas” [...] El ejercicio del poder consiste en guiar la posibilidad de la conducta, ordenando sus posibles resultados. Básicamente el poder es una cuestión de gobierno, modos de acción, más o menos pensados y calculados, que están destinados a actuar sobre las posibilidades de acción de otras personas. Gobernar, en este sentido, es estructurar el campo de acciones posibles de los otros” (Foucault, 1988: 221). En el sentido que el concepto de “gobierno” aquí es precisado, implica que solamente se ejerce sobre sujetos “libres” –al menos en un sentido rudimentario y primario de ser seres vivientes y pensantes que poseen una capacidad física y mental (Dean, 1999:13). Por lo tanto *libertad* (o “*autonomía relacional*” en clave de Elias) y *gobierno* dejan de aparecer de esta manera como mutuamente excluyentes; la libertad o autonomía se articula como la precondition y el soporte del ejercicio del gobierno (Foucault, 1988; Rose-Miller, 1992:174). Pero también la libertad es la posibilidad de *reversión estratégica de las relaciones de gobierno* a través de la *resistencia*, de las *contra-conductas* (Gordon, 1991:5; Sozzo, 2005).

⁹³ A los fines de ilustrar estos “equilibrios”, Elias manifestaba: “Los equilibrios más o menos fluctuantes de poder constituyen un elemento integral de todas las relaciones humanas [...] Hay que tener en cuenta que todos los equilibrios de poder, como todas las relaciones, son como mínimo fenómenos bipolares y en la mayoría de los casos fenómenos multipolares [...] Tengamos en cuenta que incluso el bebé tiene desde el primer día de su vida poder sobre los padres, en la medida que tiene, en algún sentido, valor para éstos [...] Lo mismo puede decirse de la relación entre un amo y un esclavo: no solo tiene poder el amo sobre el esclavo, sino también el esclavo sobre su amo –depende, en cada caso, de la función que cumpla para aquel. En los casos de la relación entre los padres y su pequeño y entre amos y esclavos, los niveles de poder están muy desigualmente repartidos. Pero sean grandes o reducidos los diferenciales de poder, siempre hay equilibrios de poder allí donde existe interdependencia funcional entre hombres” (Elias, 2006:87).

generando tanto efectos “negativos y positivos” así como estrategias de “resistencia” y “consenso” en los actores que componen estas relaciones.

Norbert Elias reconoce que en cada *configuración* existe una *distribución diferencial* o jerárquica de poderes de acuerdo a la capacidad que tengan los individuos y/o grupos de tomar posiciones estratégicas respecto a las fuentes de poder, pero como este (el poder) se apoya en fuentes de “carácter polimórficas” y por lo tanto se presenta como un problema para indagar teórica y empíricamente estas “fuentes de poder”⁹⁴, propone avanzar en la identificación de las “estrategias o jugadas” desplegadas por los individuos o grupos interrelacionados en la *configuración* (Elias, 2006). En esta dirección nosotros consideramos que es posible identificar al menos tres tipos de componentes de la trama vincular político-policial: a) formas de pensar y significar al u otros actores que componen la *configuración*, en términos de lo que *son*, de lo que *deberían ser* y de lo que proyectan que los otros piensan que ellos *son* y *deberían ser* (“ellos” – “nosotros”); b) conformación y consolidación de saberes y medios institucionales para alcanzar un objetivo, lo que conlleva una racionalización de los medios para alcanzar un fin y c) despliegue de tácticas y procedimientos utilizados por los actores en las relaciones de poder (confrontación), para limitar el movimiento y autonomía de los otros participantes, acotando sus capacidades de poder mientras aumentan las suyas.⁹⁵

Decíamos que para Elias, “*entramado o configuración*” es un concepto con fronteras amplias, de geometría variable que puede aplicarse a cualquier sistema de interacciones sociales. Para Elias, el modelo figuracional, importa una perspectiva que permite comprender la red de interdependencias como una regularidad universal, en tanto la interdependencia entre individuos y diversos grupos que se registra nivel global. Sin embargo, es posible aplicar el modelo a escala reducida pues estas indagaciones a menor grado de las figuraciones universales, pueden servir como un “paradigma empírico” (Elias, 2006:221).⁹⁶

⁹⁴ Respecto al intento y las dificultades que acarrea el analizar el “poder” a partir de identificarlo con las “fuentes”, el cientista social polaco señalaba: “A menudo se simplifica el problema presentando una sola forma de las fuentes del poder de que disponen los hombres, como la militar o la económica, como *la* fuente de poder a la que puede reducirse toda forma de ejercicio de poder. Pero así justamente se oculta el problema” (Elias, 2006:108-1099).

⁹⁵ Debemos tener presente que estas no son las únicas y si bien se pueden aislar analíticamente, no deben ser pensadas en forma secuencial y se debe reconocer que existen solapamientos y conexiones entre cada una de ellas.

⁹⁶ Como ejemplo podemos mencionar la aplicación a una escala empírica acotada como la que realizó el mismo Norbert Elias y John Scotson en Wiston Parva (nombre ficticio para hacer referencia a una pequeña comunidad urbana inglesa que había sufrido las consecuencias del proceso vertiginoso de inmigración promediando el siglo XX). Resumiendo esquemáticamente el complejo contenido de la investigación

Como fuera explicitado ut supra, consideramos que es posible indagar la estructuración y transformación de los diferentes grados de “equilibrio de poder” y “autonomía relacional” que se describen al interior de la configuración político-policial, a partir de escrutar más específicamente las siguientes dimensiones:

- a) opiniones y representaciones de actores políticos y policiales referidos a definiciones, argumentaciones y significaciones del “otro componente” de la configuración y de las modalidades y características de los vínculos sociopolíticos existentes entre ambos actores.
- b) formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo político-policial (estructuras organizacionales –ministerios, secretarías- jefaturas, etc., competencias asignadas, conocimientos, experticias, perfiles y trayectorias de funcionarios políticos y policiales, etc.);
- c) diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas de resistencia y consenso policial desplegadas en consecuencia.

En consideración de este marco referencial, nuestro campo de indagación de la configuración político-policial, se concentrará en el análisis de dos grupos de actores claramente identificables en estos entramados: en primer lugar, los “actores” agrupados en el “vértice político”, esto es aquellos “políticos profesionales” en el sentido weberiano, que han ocupado posiciones en la estructura estatal provincial (ministerio y/o secretarías y/o direcciones, etc.) con capacidad de decisión o gobierno sobre la institución policial.⁹⁷ En segundo lugar, nos concentraremos, principalmente (aunque no exclusivamente), en los actores que en diversos momentos ocuparon las “cúpulas policiales” (jefaturas provinciales, unidades regionales, unidades organizacionales policiales centrales, etc.), esto es el vértice del “staff” de la institución policial, quienes no solamente son portadores de capacidades

podemos señalar que el problema nodal a abordar, fue indagar la existencia de una marcada diferenciación y división interna de la población en la mencionada comunidad, registrándose relaciones de subordinación medida por una dinámica social fluctuante de poder y autonomía entre los residentes antiguos, tipificados como “establecidos”, y los habitantes más recientes del territorio, definidos como los “outsiders” (o marginados) (Elias y Scotson, 2000).

⁹⁷ La focalización en estos actores políticos no implica desconocer la existencia y la importancia de un “staff administrativo burocrático” al interior de las áreas gubernamentales como así también la de otros políticos profesionales y operadores institucionales con capacidades de incidencia política directa o indirecta al interior de la configuración analizada, como son los integrantes del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del propio Poder Ejecutivo provincial, nacional o municipal. Asimismo no se puede desconocer el impacto de grupos de presión o de “empresarios morales” (Becker, 2009: 167-174) tales como los medios masivos de comunicación, agrupaciones o movimientos de víctimas de delitos, organizaciones empresariales o vecinales, etc. las que despliegan, sin lugar a dudas, estrategias e iniciativas de presión abierta o soterrada tanto sobre los actores políticos como policiales. Como sostiene Elias (2006:154-160), las configuraciones en general, implican sistemas de encadenamientos y relaciones multipolares entre diversos actores múltiples e infinitos, de allí que al momento de transitar la indagación empírica de alguna de ellas, es necesario realizar “selecciones o recortes” analíticos, siendo siempre conscientes que nuestros abordajes solo harán visibles una parte de dichos entramados.

decisionales sino que también han sido el segmento policial con quién mayores vínculos y relaciones han mantenido y mantienen los políticos profesionales. Este recorte se fundamenta en la presencia en nuestro contexto de una condición que, según Sain, histórica y tradicionalmente caracterizó la relación “políticos y policías”: el “concentracionismo decisional”, definido como “la existencia de una conducción policial única, centralizada y agrupada en el ‘Estado Mayor’ de carácter castrense, con estructura cerrada y hiperjerarquizada. Esta cúpula ha sido responsable de la dirección integral y de la administración de toda la institución [...] y sus decisiones y manifestaciones han constituido la expresión oficial del conjunto” (Sain, 2008:141-142).⁹⁸ De todas formas, esta “concentración analítica” en el “vértice policial”, no implica desconocer la importancia e incidencia que tienen en la configuración político-policial, “las bases” u otros segmentos o eslabones policiales subordinados, en tal sentido, recuperaremos en varios momentos de nuestro análisis las opiniones y estrategias desarrolladas por estos sectores.

Desde la perspectiva figuracional eliasiana, los individuos-actores (en nuestro caso tanto políticos y policías) en forma consciente o inconscientemente, se encontrarán inmersos en este tipo de relaciones “preexistentes” y “necesarias”, quedando enlazados a esta interdependencia funcional, conformando eslabones de una cadena que los ata y los une recíprocamente. Como sostenía Elias, estas “cadenas no son tan visibles y palpables como las cadenas de hierro; son más elásticas, variables y alterables, pero no son menos reales y, con toda certeza, tampoco menos firmes” (Elias, 1990:31). De acuerdo al sociólogo polaco, es posible que las configuraciones describan en su trayectoria cambios tan limitados que los individuos y grupos involucrados en estas puedan percibirlos como relaciones que se mantienen inalterables, sin demasiadas modificaciones. Ahora bien, al mismo tiempo, cada uno de los individuos que conforman estas configuraciones son únicos e irrepetibles. Asistimos así a un proceso social complejo ya que, la misma configuración analizada, en este caso la conformada entre actores políticos y policías, puede “[...] mantenerse durante muchas generaciones con un ritmo transformacional relativamente lento [...]” pero, al mismo tiempo, puede estar “compuesta por individuos diversos que cambian más

⁹⁸ Sain asienta esta definición en un postulado de Zaffaroni, quién sostiene que en forma continuada “[...] las agencias policiales sólo se expresan a través de las cúpulas, la voz del resto de sus integrantes es cuidadosamente evitada. Su estructura jerarquizada y militarizada impide que sus operadores puedan desarrollar y manifestar criterios independientes de la reproducción de los discursos cupulares” (Zaffaroni, Eugenio R. *Derecho Penal. Parte General*, Editar, Buenos Aires, 2000, pág. 19 citado por Sain, 2008:142). De todas formas en nuestra investigación hemos desplegado una serie de estrategias orientadas a rescatar la “voz” de “la tropa policial”, esto es los mandos medios y bajos de la estructura policial santafesina, insumo que será presentado a lo largo del contenido de los próximos capítulos.

rápida. Desde la perspectiva de los individuos, únicos e irrepetibles, que se transforman más de prisa, las configuraciones que los mismos constituyen entre sí dan la impresión de fenómenos que se repiten y que son más o menos intransformables [...] Estas configuraciones son tan reales como los hombres individuales que las constituyen [...] parece difícil entender que las configuraciones formadas por los hombres entre sí puedan tener un ritmo de transformación más lento que los individuos que las componen” (Elias, 2012: 34-35).

Con esta armazón teórica, Elias procura (lo cual no necesariamente implica que resuelve y/o salda la discusión medular de la teoría social entre estructura/actor) no quedar atrapado en aquellas perspectivas dicotómicas que consideran, por una lado, que la “sociedad” (estructura) es un fenómeno extraindividual y, la otra, por el contrario que define a los “individuos” (actor) como componentes “extrasociales”. Estas perspectivas, de acuerdo Elias son abstractas y falsas, pues llevan a representarse a los fenómenos socio-históricos como que pueden existir por fuera y con independencia de los individuos que los conforman y los protagonizan o que puedan existir individuos por fuera y sin condicionamientos sociales. De allí la utilidad y la operativación del concepto de “configuración” para sortear “las trampas” interpretativas de esta “falsa dicotomía” (Elias, 1996:31).⁹⁹

La perspectiva eliasiana de la configuración nos permite explorar y atravesar comprensivamente los procesos sociohistórico a partir de estatuir un plexo de supuestos teóricos-epistemológicos nodales: (a) reconstruir “la historia” como “proceso”, detectando las particularidades o especificidades en cada una de sus etapas o fases y al mismo tiempo describiendo aquellos componentes que presentan regularidades, continuidades, acumulándose como elementos situacionales o contextuales, donde “actúan” los sujetos “únicos e irrepetibles”; (b) evitar derivar pendularmente entre un polo objetivista (donde “lo social-la sociedad” conforma un factor independiente de los individuos la componen) y

⁹⁹ Según Chartier (1992: 81-104), la propuesta de Elias, desde la perspectiva de la configuración, respecto al debate entre individuo/sociedad (actor/estructura) en el campo de la sociología y de la historia, pretende no solamente superar esa “falsa dicotomía” sino que además propone superar aquella reconstrucción de los procesos sociohistóricos que se realizan a partir de asignarle un peso sustantivo a determinados individuos (los sujetos poderosos). De esta forma se queda atrapado en un problema que está asentado en una triple dimensión: en primer término, se le atribuye un carácter único e irrepetible a los hechos o fase histórica que se analizan; en segundo término, se reconstruye la trayectoria de los hechos como si esta fuera el resultado de los actores que “detentan el poder” y, por último, se parte del supuesto de que los individuos deciden solos y plenamente libres, sin condicionamientos situacionales e históricos en los que se encuentran insertos. Una de las derivaciones de estas dimensiones, es que en la reconstrucción analítica de los eventos históricos, se cae en la descripción de una serie de eventos atomizados, motorizados por los “actores que tienen el poder”, movilizadas por “su ideología, sin referencia del contexto y actuando “aisladamente”.

un polo subjetivista (donde la historia es el resultado de las decisiones y voluntades de individuos plenamente autónomos y con capacidades únicas); (c) comprender que los sujetos conforman la configuración y que ésta no puede existir por fuera de ellos, más allá que adquiera autonomía relativa respecto de los individuos concretos pero no de los individuos en general; (d) comprender que las acciones emprendidas por los sujetos, son “jugadas o estrategias”, movilizadas en el marco de un encadenamiento e interdependencias en la cual el sujeto se encuentra enlazado con otros sujetos, también portadores de capacidades de acción y resistencia. Esos lazos y acciones se producen al interior de una etapa particular de una configuración que está atravesada por un proceso de larga duración.¹⁰⁰

El marco referencia figuracional y procesual, nos aportó un cúmulo de insumos analíticos que consideramos relevantes para explorar nuestro objeto de investigación. En primer término, nos permitió tensionar y en su caso complejizar, la dicotomía o dualidad analítica englobadas en las denominadas tesis de la “autonomía” y de la “instrumentalidad”. La indagación de los vínculos de interdependencia entre políticos y policías, no podría realizarse apelando a herramientas o conceptos “abstractos” o que describen y sitúan a estos actores en forma aislada, binaria y dicotómica. La potencialidad que porta el marco de referencia figuracional nos “permite analizar de manera conjunta relaciones recíprocas entre individuos –social e históricamente situados- teniendo en cuenta su constitución subjetiva, actitudes, valores y comportamientos y las estructuras sociales o la figuración social que estos conforman (Altschuler, 2014:3).

En segundo término, el peso dado a la dimensión historicista y procesual como forma de comprender las características de las relaciones de interdependencia en sentido general, adquirió una marcada relevancia y pertinencia para nuestra indagación. La anatomía actual de la trama vincular político-policial, no debe ser interpretada como un cuadro fijo, final y perenne, sino que debemos explorar el proceso histórico que la moldeó y que permite comprender su “forma presente” (Elias y Scotson, 1994). La operativización de una perspectiva sociohistórica en nuestra faena investigativa, nos posibilitó describir las transformaciones, en términos de rupturas y continuidades, de por lo menos de una tríada

¹⁰⁰ Resumiendo estos cuatro aspectos, afirma Elias: “[...] los individuos aparecen como sistemas particulares abiertos, orientados mutuamente entre sí, vinculados recíprocamente mediante interdependencias de diversa clases y, en virtud de estas, formando configuraciones específicas [...] el hecho de que configuraciones idénticas o similares puedan, con bastante frecuencia y durante mucho tiempo, ser formado por diversos individuos, no puede interpretarse como si tales configuraciones tuvieran una especie de ‘existencia’ por fuera de los individuos” (Elias, 1996:41-42).

de componentes de la trama vincular político-policial santafesina que nosotros hemos identificado y formalizado: a) las características de los grupos y actores que las componen; b) las estrategias y acciones recíprocas desplegadas y c) las situaciones de consenso y conflicto registradas en su devenir sociohistórico.

En tercer término, el marco de referencia configuracional, considera que cada actor y grupo actúa en un entramado de relaciones que en forma simultánea posibilita y restringe su capacidad de acción. En el caso del entramado político-policial, los sujetos que la componen están engarzados en una red de interdependencia en el marco de las cuales, no portan una libertad ilimitada de decisión y acción, sino que esta se constituye como un campo acotado de opciones, condicionado por las características de los vínculos y la posición que esos actores ocupan en dicho entramado. Vinculado con esa posición que ocupan los sujetos, se desprenderán los *quantum de poder* y los *grados de autonomía* que estos porten en el marco de la configuración. Asociado a este margen de libertad, decisión y acción que tienen los actores políticos y policiales al interior de los lazos de reciprocidad que los anudan, se desprenderán las posibilidades de influir o condicionar el campo de libertad, elección y acción de los “otros” grupos o individuos. Nuestro objetivo fue reconstruir y describir esa red de interdependencia político-policial en cada etapa gubernamental procurando identificar *continuidades y rupturas*.

Por último, el marco de referencia figuracional nos ha posibilitado indagar ciertas características de los actores políticos y policiales, explorando algunos procesos de identificación y diferenciación social y determinados modos y estrategias de constitución de un “nosotros” y de un “ellos” en el seno de la configuración. Asimismo nos ha permitido identificar estrategias orientadas a consolidar y/o revertir situaciones de jerarquía o subordinación entre un “nosotros” y un “ellos” (los políticos respecto de los policías y viceversa), registrándose escenarios estables y/o cambiantes en distribución diferencial de la balanza del poder relacional, traducéndose en relaciones asimétricas cambiantes de superioridad-inferioridad, poder-subordinación pero también en relaciones consenso y cooperación entre los actores involucrados. Esta perspectiva, en última instancia, nos permitió hacer visible empíricamente la interdependencia político-policial, no sólo en términos de competencia y antagonismo sino también de alianza y colaboración.

Las formas de categorización social permiten, como sucedió en nuestra tarea de indagación, reconstruir los procesos de conformación y redefinición, en determinados contextos histórico-geográficos, de grupos, divisiones y fronteras sociales. Siguiendo a Alstchuler

(2016:79-80) visualizamos como el análisis de las denominadas “fronteras simbólicas”, entendidas como “distinciones conceptuales hechas por actores sociales para categorizar objetos, personas, prácticas e incluso, el tiempo y el espacio”, posibilita hacer visible la “dimensión dinámica” de las relaciones sociales.¹⁰¹ La construcción de fronteras simbólicas que separan a grupos e individuos, en base a sentimientos de pertenencia y diferenciación, resultaron de una marcada utilidad para nuestro trabajo, pues aperturaron interrogantes tales como: ¿Qué tipo de categorizaciones o fronteras simbólicas es posible identificar en la trama vincular político-policial?; ¿Cómo se estructuraron y que efectos generaron?; ¿Qué modalidades de tensión y disputas se produjeron en torno a las mismas?; ¿Qué trayectorias, en términos de rupturas y continuidades, describieron estas categorizaciones simbólicas?

De aquí en adelante nuestro esfuerzo se concentrará en detectar y explorar las peculiaridades registradas al interior de la trama vincular político-policial en cada una de las cinco gestiones gubernamentales comprendidas en el arco temporal de la presente investigación, mientras que en las “Conclusiones”, trataremos de condensar aquellos componentes, de la mencionada trama vincular, que describen mayor regularidad, actuando como factores situacionales o de contexto donde los actores políticos y policiales motorizan sus “jugadas y estrategias”. Buscando lograr claridad expositiva, “aislamos y condesamos” estos componentes regulares y contextuales, en la “Conclusión”, pues de lo contrario hubiese implicado repetir y redundar en la descripción de cada uno de ellos en el análisis de las cinco administraciones provinciales abordadas.

¹⁰¹ Bárbara Alstchuler recupera y se apoya en los aportes de Lamont y Molnar (2002) condensados en el texto “The study of boundaires in the Social Sciences”, publicado en *Anual Review of Sociology*, N° 28.

Capítulo 2

Contextualización y caracterización del caso santafesino. La emergencia del gobierno de la institución policial como necesidad “políticamente” relevante

Introducción

En este primer capítulo, diagramado en clave de contextualización, pretendemos individualizar y describir una serie de condiciones de posibilidad registrada en el contexto santafesino, promediando la década del 90' del siglo pasado, en el marco de las cuales la problematización del “gobierno de la institución policial”, se consolidó como una “necesidad políticamente” relevante. En esta dirección, identificaremos lo que denominamos genéricamente como ciclo o etapas de la “política policial” en el estado subnacional santafesino desde 1983 a 2015 y su vinculación con la emergencia concentrada de “iniciativas de reforma policial” en el escenario nacional. Asimismo describiremos un cúmulo de circunstancias en razón de las cuales es posible identificar un momento “bisagra” en las estrategias de gobierno de la policía santafesina ensayadas por las diferentes gestiones gubernamentales desde el regreso al sistema democrático de gobierno hasta el año 1995. Lo cual se cristaliza en indicios, tales como acciones erogadas desde el gobierno provincial así como la circulación de determinados discursos en la arena política electoral, que le van otorgando una mayor visibilidad social y política al dispositivo policial en el escenario provincial.

1. Notas de contexto. El vaivén de la política policial en la Provincia de Santa Fe.

En la Provincia de Santa Fe, como señalábamos en la “Introducción”, desde la última reinstauración del sistema democrático de gobierno en nuestro país, se había producido una sucesión ininterrumpida de gobiernos del PJ desde 1983 hasta el año 2007. Luego de veinticuatro años de gestión justicialista, el 2 de septiembre de 2007 la fórmula Hermes Binner-Griselda Tessio del FPCyS acceden al ejecutivo provincial desplazando al PJ santafesino, inaugurando una sucesión de gestiones gubernamentales “frentistas” que se extiende hasta la actualidad. En este período (1983-2015), es posible realizar un ejercicio clasificatorio e identificar cinco períodos más o menos diferenciados en cuanto a políticas de gobierno policial se refiere. La secuencia temporal puede dividirse de la siguiente forma:

a) un primer período extenso ubicado temporalmente entre diciembre de 1983 hasta diciembre de 1995 (este amplio período incluye las gobernaciones del contador público nacional, José M. Vernet; del médico, Víctor F. Reviglio y la primera gestión de Carlos A. Reutemann)¹⁰²; b) el segundo período transcurre desde diciembre de 1995 hasta diciembre de 1999 (primer gobierno del ingeniero Jorge A. Obeid); c) el tercer período comprende desde el mes de diciembre de 1999 hasta el mes de diciembre de 2003 (segunda gestión de gobierno Carlos A. Reutemann); e) distinguimos un cuarto período, que transcurre desde diciembre de 2003 hasta diciembre de 2007 (segunda gestión de gobierno de Jorge A. Obeid)¹⁰³; f) y, por último, podemos identificar un quinto período en términos de la “política policial” santafesina, en el que es posible a su vez establecer dos sub períodos, que si bien han marcado ciertas filiaciones y continuidades, también han registrado cada uno de ellos particularidades y especificidades en este campo. Nos referimos a las dos gestiones del FPCyS, acontecidas entre el mes de diciembre de 2007 y diciembre de 2015 (este período engloba las gobernaciones del médico Hermes Binner, entre el 10/12/2007 al 10/12/ 2011 y la del también médico Antonio Bonfatti, desde el 10/12/ 2011 hasta el 10/12/2015).

En el territorio santafesino, en sintonía con lo acontecido a nivel del estado nacional y la mayoría de los estados subnacionales, desde 1983 hasta mediados de la década de 1990, fue un período donde la cuestión policial y la problemática de la in/seguridad frente al delito no aparecían como campos a gestionar prioritariamente mediante robustas políticas públicas. Ello a pesar de que, desde el regreso al sistema democrático, la policía santafesina presentaba altos índices de corrupción, violencia policial y prácticas sistemáticas de violación a los derechos humanos. Específicamente, en el terreno de la política policial, no existieron grandes innovaciones ni proyectos que estuvieran dirigidos a reformar la institución policial y por lo tanto a introducir cambios sustanciales en las relaciones de interdependencia político-policial heredadas de los gobiernos autoritarios, por el contrario se puede decir que existió una cierta continuidad con las formas anteriores al nuevo período democrático de cómo gestionar desde la esfera gubernamental el dispositivo policial,

¹⁰² La gobernación de José M. Vernet se extendió desde el 10/12/ 1983 al 10/12/ 1987; la de Víctor F. Reviglio desde el 10/12/1987 al 10/12/1991 y la de Carlos A. Reutemann desde el 10/12/ 1991 al 10/12/ 1995.

¹⁰³ Estos cuatro primeros períodos pese a su pertenencia a una idéntica fuerza política (el PJ), han generado unas orientaciones diferentes de política policial, que, como lo analizaremos en los capítulos, pensadas en conjunto con las demás administraciones provinciales, han dibujado un movimiento de péndulo en este campo.

basadas en una continua delegación del diseño y ejecución de políticas en esta materia en manos de la propia institución policial (Sain, 2002; 2008; 2015).¹⁰⁴

Promediando la última década del siglo XX en Argentina, y concretamente como seguidamente observaremos en la Provincia de Santa Fe, la problemática de la in/seguridad urbana¹⁰⁵ y asociado a ella la “cuestión policial”, cobraron una marcada visibilidad y relevancia en el campo del intercambio social y político, siendo tal vez una sus manifestaciones más simbólicas la emergencia - en el sector de las políticas públicas de diferentes jurisdicciones provinciales - de un conjunto de iniciativas tendientes a generar transformaciones, más o menos ambiciosas, de las instituciones policiales y muchas de las cuales fueron presentadas como planes de “reforma” (Tiscornia, 2000; Palmieri, 1999; Sain, 2002; 2008, 2014). En esta dirección podemos mencionar experiencias en las que se pretendió realizar una “reforma estructural” como fueron los casos de Provincia de Buenos Aires (1997-1998) o el de la Provincia de Mendoza (1998). Asimismo se desplegaron otras acciones reformistas de características más circunscriptas y “localizadas”, tendientes a modificar algunas prácticas y rutinas policiales, o a introducir transformaciones acotadas a segmentos organizacionales, como fueron los casos de la Policía Federal Argentina y el de las policías provinciales de Córdoba, Salta, San Luis y Chubut¹⁰⁶ (Estévez, 2000; Sain, 2002, 2015; Gonzalez, 2005).

¹⁰⁴ Lo acaecido en el territorio santafesino posee marcadas similitudes con lo acontecido, en el mismo período, en la provincia de Buenos Aires, donde, según Marcelo F. Sain, entre 1983 y 1996, “los diferentes gobiernos [...] no solamente no consiguieron revertir las modalidades de actuación policial y las prácticas institucionales conformadas a lo largo de las últimas décadas ni clausurar el sistema de autofinanciamiento heredado de aquellas épocas, sino que bajo sus respectivas gestiones, dichos trazos funcionales, se fueron consolidando y expandiendo paulatinamente, a veces con el consentimiento de alguno de esos gobiernos y en otras ocasiones a contramarcha de la voluntad oficial. Durante todos esos años, la seguridad pública bonaerense estuvo casi exclusivamente en manos de la policía y, en su marco, esos gobiernos interpretaron que eran las instituciones policiales las principales instancias encargadas de garantizar la seguridad ciudadana y la estabilidad institucional provincial (Sain, 2015:89).

¹⁰⁵ Nos es pertinente desarrollar aquí las múltiples y polimorfas razones que dieron sustento a esta “emergencia” de la cuestión de la in/seguridad urbana, al respecto existen numerosos y acabados esfuerzos teóricos y de investigación empírica que han cartografiado el mapa de esta problemática en la Argentina durante la década del 90 (Sozzo, 2005; Pegoraro, 1997; 2003).

¹⁰⁶ En el período especificado (1983-1995) en toda la extensión nacional solo podemos rescatar acotados intentos de reforma, orientados a regular normativamente determinadas actividades y facultades policiales, como fueron la sanción de Ley N° 23950 del año 1990, que estableció un conjunto de controles formales sobre la facultad policial de detención de personas para su identificación, al respecto recordemos que la sanción de esta ley se produjo como consecuencia de la repercusión y el debate suscitado por la muerte del joven Walter Bulacio en una seccional de la Policía Federal Argentina. Este hecho trajo aparejado posteriormente repercusiones en los ámbitos provinciales, donde se establecieron también ciertas medidas de control y limitación de las facultades policiales de detención sin orden judicial previa. Por ejemplo, como se abordaremos en el próximo apartado, fue el caso de la Provincia de Santa Fe, a través de la modificación del artículo 10 inc. b) de la Ley N° 7395, y la incorporación del art 10 bis, Ley N° 11516 de diciembre de 1997. Asimismo la sanción del nuevo Código Procesal Penal de la Nación de 1991 (Ley N° 23984), que prohibió los interrogatorios a los acusados en sede policial o el proyecto de ley que pretendía derogar los edictos

La concentración temporal del surgimiento de estos procesos reformista, no es un dato menor, pues sin lugar a dudas, la “necesidad” de gobernar “políticamente” las instituciones policiales de forma diferenciada a cómo se venía desarrollando hasta esos momentos se instaló y derramó como una “nueva moda o tendencia”, una especie de “mainstream”¹⁰⁷, la cual en su propio interior cobijaba un conjunto de intervenciones o perspectivas aparentemente “contradictorias” que navegaban entre dos polos bien diferenciados: a) en un extremo los enfoques¹⁰⁸ reformistas de la “democratización policial”, con medidas “culturalistas” y “legalistas”¹⁰⁹ tratando de transformar o aggiornar a las instituciones policiales a los principios y valores de un Estado Democrático de Derecho; y b) en el otro extremo, los enfoques¹¹⁰ tradicionales o contrareformistas cuyas medidas giran principalmente en torno al aumento u inflación de la severidad policial y penal, los denominados enfoques de “la mano dura”, o vertientes del “populismo punitivo” (Sparks, 2000; Sozzo, 2005).¹¹¹

En el campo delimitado por estos dos polos se extiende toda una gama de planes y modelos de reformas policiales intermedios que en su seno han y siguen haciendo “convivir”

policiales en la Ciudad de Buenos Aires, intento de reforma legal que ni siquiera recibió tratamiento legislativo (Gentili, 1995; Garrido, Guariglia y Palmieri, 1998). En el ámbito subnacional, podemos mencionar el caso de la Provincia de Buenos Aires, donde se intentó implementar un plan de reforma motorizado por el entonces Ministro de Gobierno, Luis Brunatti, durante la gestión del gobernador Antonio Cafiero (1987-1991), orientado a lograr cierto control sobre los incontables actos de violencia y corrupción policial. Este plan prontamente fue desarticulado como consecuencia de las resistencias de los funcionarios policiales que derivó en un levantamiento y huelga policial, lo que trajo como consecuencia la renuncia del ministro Brunatti en diciembre de 1988 (Sain, 2015: 91-100). La mayoría de estos cambios respondieron más a necesidades puntuales, que a intentos globales de reforma de las instituciones policiales que se fundamenten en una “política policial democrática”, es decir, que funcionaron más como cosméticos que intentaron maquillar de polvo democrático a estos dispositivos estatales.

¹⁰⁷ Podría afirmarse en este sentido que ésta “mainstream reformista” es solo una de las manifestaciones de un proceso más amplio de transformaciones operadas en el campo de las políticas del control del delito en las sociedades occidentales de la modernidad tardía, proceso complejo que se ha estructurado como una perspectiva cultural globalizada del control del delito (Garland, 2005) o dicho en término de Pavarini (2006:150), como “un punto de vista dominante sobre la penalidad”.

¹⁰⁸ Hablamos de enfoques en plural, pues si bien muchos de estos programas reformistas compartieron o comparten puntos en común (de allí la posibilidad de ser reenviados a una categoría que los nomina como un “conjunto homogéneo”), un análisis más pormenorizado o detallado de los mismos nos permitiría visualizar en su interior ciertos presupuestos o estrategias que hablan de una heterogeneidad constitutiva de las mismas. Ahora bien, desde el plano de una lógica social sumatoria, podría afirmarse que son más los presupuestos en común que comparten que aquellos sobre los que disienten o se diferencian.

¹⁰⁹ Enfoque ortodoxo internacionalmente difundido, según lo expresan Shering-Broden (1993).

¹¹⁰ Para estos enfoques es extensible lo apuntado en la nota 39 ut supra.

¹¹¹ Aquí valga una aclaración y una fundamentación en lo que respecta a la formulación de este segundo polo de concentración y clasificación de las reformas policiales. Continuamente al relevar la literatura producida en nuestros contextos geográficos sobre estos tópicos, puede observarse que solo aparecen como representados y definidos como “planes o proyectos reformistas” aquellos que en sus vocabularios de motivos y diseño e implementación de acciones concretas se vinculan con la “democratización” policial quedando por fuera los proyectos que van en dirección opuesta. En contraposición a esta forma de pensar y nominar a las “reformas policiales”, consideramos que es válido y pertinente utilizar la nominación reforma (asimismo como “contrarreforma”) para categorizar los otros enfoques pre mencionados.

iniciativas y acciones que poseen al mismo tiempo una cierta “relación filiatoria” con alguno de los enfoques extremos mencionados. Dicho en otras palabras y de forma muy elemental a los fines de ilustrar esta complejidad, puede decirse que un modelo así pensado y presentado en forma de sucesión, nos permite esclarecer la confusión y superar el error recurrente que encontramos en textos académicos y políticos, los que a la hora de clasificar los planes de reforma policial lo hacen estableciendo diferencias determinantes y tajantes etiquetando y encasillando los planes reformistas en alguno de los dos polos, solapando así las constituciones complejas que estos poseen.

En el caso de la Provincia de Santa Fe concretamente, asistiremos a un marcado quiebre hacia el año 1995, que coincide con la llegada a la gobernación provincial del ingeniero Jorge Obeid y su equipo de colaboradores, quienes detectan la existencia en el campo de la seguridad pública, de dos problemas centrales: “el creciente aumento de la sensación de inseguridad y la gran desconfianza de la población hacia la policía”, estableciendo en el campo de las hipótesis que “no confiar en quién nos debe cuidar, aumenta necesariamente la sensación de inseguridad” (Rosúa, 1998). Ante este marco se decidió “iniciar un proceso de reformas con el objetivo de lograr una policía confiable, honesta, eficaz en su accionar y respetuosa de los derechos de los ciudadanos” (Rosúa, 1998). Este momento lo consideramos de suma relevancia, pues va a marcar una ruptura en el proceso inercial de la “política policial” registrada en el territorio santafesino desde diciembre de 1983, fundamentando, al mismo tiempo, este momento bisagra nuestro recorte de análisis temporal de la trama vincular político-policial.

Ahora bien, antes de avanzar en la caracterización de este momento “bisagra” respecto a los impactos en las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policías en la jurisdicción santafesina, consideramos pertinente recuperar algunas circunstancias importantes acaecidas en aquel “clima o período transicional” que se daba entre el último año (1995) de la gestión Reutemann y el emergente gobierno del ingeniero Jorge Obeid, cuestión que abordaremos segundo capítulo.

2. Un evento transicional. La “política policial” en agenda.

El 03 de septiembre de 1995 se desarrolló el proceso electoral en el cual resultó elegido como gobernador de la provincia de Santa Fe, Jorge A. Obeid, dando continuidad, como decíamos anteriormente, a la hegemonía del PJ consolidada en territorio santafesino desde

el regreso al sistema de elección democrática en 1983.¹¹² Obeid sucederá así a Carlos A. Reutemann a partir del 10 de diciembre de 1995 al frente de la administración provincial.¹¹³ Durante el último año de la primera gobernación de Reutemann, en sintonía con el contexto social y político referenciado en el apartado anterior, se registraron una serie de eventos que habían colocado la cuestión de la inseguridad frente al delito y específicamente el rol de la institución policial en el centro de la escena del debate público y político, lo cual se había reflejado, no solo en los medios de comunicación sino también en los debates y propuestas electorales de los aspirantes a la gobernación santafesina de aquel momento. Al respecto, uno de los eventos que mayor atención pública y política generó en curso del año 1995, fueron las reacciones generadas desde la propia cúpula policial ante la presencia reiterada, en los medios de comunicación provincial más importantes, de noticias que hacían referencia a la emergencia de una “escalada u ola de inseguridad” en las principales ciudades santafesinas – Santa Fe, Rosario, Villa Constitución, etc.- y, en directa conexión, se mencionaba la falta de respuesta policial a tal situación.¹¹⁴ En esta coyuntura el entonces jefe de policía de provincia, comisario general, Lelio Vignolo, en declaraciones periodísticas aseveró que:

“[...] la policía es eficiente lo que falta es personal [...] el problema que tenemos es presupuestario pero sobre todo falta de personal [...] la gente reclama la construcción de más comisarías y las autoridades están

¹¹² Recordemos que el ingeniero químico Jorge A. Obeid accedió por primera vez a la jefatura del gobierno provincial, luego de imponerse al candidato de la Unión Cívica Radical (en adelante UCR), el abogado Horacio Usandizaga, por una exigua diferencia de 51692 sufragios. Asimismo debemos tener presente que, en aquel momento, el procedimiento eleccionario se regía por la llamada “Ley de Lemas”. En esa elección se registró, en sentido estricto, la mayor paridad de la concentración de votos al interior de los propios sublemas del PJ, más precisamente entre la fórmula Jorge Obeid- Guadálberto Venesia y Héctor Cavallero- Omar Perotti. La diferencia de la primera fórmula electoral sobre la segunda, fue de apenas 33209 votos. Esta paridad e incertidumbre hizo que tres candidatos a gobernador (a saber, Obeid, Cavallero y Usandizaga) se adjudicaron el triunfo apenas cerrado los comicios. Este acto eleccionario estuvo rodeado de sospechas, impugnaciones y denuncias cruzadas por la existencia de supuestos fraudes y la materialización de un largo y tortuoso proceso de escrutinio final. Esto significó que los actores políticos más relevantes involucrados, se manifestaron en forma negativa por lo acontecido, por ejemplo Jorge Obeid, afirmaba: “[...] no están convirtiendo en el teatro de operaciones del gobierno nacional [...] somos tomado como conejillos de India” (La Capital, Rosario, 08/9/1995); Horacio Usandizaga sostuvo: “Todo esto es absolutamente vergonzoso, no fue para nada transparente [...] tengo la convicción de que el escrutinio difundido fue absolutamente fabricado” (La Capital, Rosario, 08/9/1995) y Héctor Cavallero, denunciaba: “[...] quieren robarme las elecciones [...] por orden del Presidente Menem” (La Capital, Rosario, 08/9/1995). Esta “debilidad de origen” del nuevo gobierno, sin duda impactó, al menos en los momentos iniciales, en las estrategias y velocidades de los programas de gestión que proyectó el equipo de administradores comandados por Jorge Obeid.

¹¹³ La primera experiencia al frente del ejecutivo provincial de Jorge Obeid, coincidió temporalmente con la segunda presidencia del también representante del PJ, Carlos S. Menem, manteniéndose, a grandes trazos, relaciones de cooperación y sin conflictos importantes entre el gobierno nacional y el provincial a lo largo de este período.

¹¹⁴ Al respecto se puede confrontar las noticias publicadas en “El Litoral”, Santa Fe, de fechas: 15/01/1995; 25/01/1995; 24/04/1995; 19/02/1995; 14/03/1995; 29/03/1995; 05/05/1995; 09/05/1995; 24/05/1995; 06/06/1995; 17/06/1995; 30/06/1995; 02/07/1995; 11/07/1995; 19/07/1995; 28/07/1995.

*en un plan para responder a esto, pero con eso no alcanza [...] hace falta discutir cuales son las verdaderas funciones de la policía e incorporar más agentes y eso hoy no lo tenemos”.*¹¹⁵

A estas manifestaciones le siguieron otras expuestas por el entonces Ministro de Gobierno¹¹⁶, Jorge Bof, quien en una clara estrategia de desautorización de los dichos vertidos por el jefe policial provincial y, al mismo tiempo, como forma de demostración de un marcado malestar por parte de las autoridades gubernamentales ante estas expresiones públicas, señaló que, si bien es un problema sensible la falta de personal policial:

*“[...] no es necesario avanzar en una reestructuración policial [...] estas discusiones se dan porque estamos viviendo una época preelectoral. Yo creo que una vez pasado el período electoral, las aguas van a bajar a su nivel natural y ahí será el tiempo de plantear estas necesidades, por lo tanto este problema y lo mismo de cómo responder a los reclamos de seguridad considero que deberá ser un tema de prioridad para el próximo gobernador”.*¹¹⁷

Posteriormente, el día 31 de agosto de 1995, el gobernador Reutemann apartó de su cargo a Lelio Vignolo quien venía desempeñándose al frente de la jefatura provincial en los últimos 3 años, designando en su lugar al comisario general Reynaldo Gómez, hasta ese momento subjefe de policía provincial. En el acto de asunción del nuevo jefe policial, tanto el gobernador Reutemann como el ministro de gobierno, descartaron las versiones periodísticas circulantes según las cuales el desplazamiento de Vignolo obedecía a sus recientes declaraciones públicas respecto a la falta de apoyo político. Sin embargo, el titular de la cartera de gobierno Bof, en aquel acto, opinaba que:

“[...] este gobierno ha hecho importantes inversiones, ha comprado nuevos móviles, ha llamado a licitación para la construcción de cárceles y se están refaccionando comisarías [...]”, ello en clara alusión a las declaraciones vertidas por el a esa altura exjefe policial.¹¹⁸ En contraposición, dando muestras evidentes del malestar personal, el jefe policial desplazado afirmaba en su discurso de despedida: *“Cualquier mutación, toda mudanza por diminuta, inesperable o despreciable que sea trae aparejado un sentimiento de pesar y esta no es la excepción”.*¹¹⁹

Consideramos que la importancia del abrupto desplazamiento del jefe de la policía provincial, amalgamaba en sí mismo una serie de significados que no solo constituyeron una parte del escenario de transición donde comenzó a perfilarse la administración Obeid,

¹¹⁵ El Litoral, Santa Fe, 20/04/1995. En la misma dirección el Jefe de Policía de la Unidad Regional I (Depto. La Capital), Juan Florentino Venencia, opinaba: “La falta de recurso policial es evidente y se hace notar a cada minuto del día. Las autoridades son conscientes de esto y simplemente por un problema presupuestario no se ha nombrado a más gente en los últimos años” (El Litoral, Santa Fe, 09/05/1995).

¹¹⁶ Debemos tener presente que, respetando una larga tradición e inercia institucional, la PSF dependía política y funcionalmente del Ministerio de Gobierno (el denominado ministerio “político” de los estados subnacionales), era mediante esa instancia gubernamental, que el gobernador, en tanto autoridad responsable del Poder Ejecutivo, ejercía las funciones de control político de la actividad policial. Esta ubicación y dependencia institucional se mantuvo inmodificada desde el retorno al sistema democrático en diciembre de 1983 y solo se modificará sustancialmente a partir del 10 de diciembre de 2007, cuando la nueva gestión gubernamental provincial del FPCyS creó el Ministerio de Seguridad, estructura organizacional que absorbió las competencias de gestión y control de la PSF.

¹¹⁷ El Litoral, Santa Fe, 24/04/1995.

¹¹⁸ El Litoral, Santa Fe, 31/08/1995.

¹¹⁹ El Litoral, Santa Fe, 01/08/1995.

sino que avizoró condiciones, acciones y estrategias que se consolidaron al interior de la “con/figuración” entre actores políticos y policías en la provincia de Santa Fe a lo largo de las dos décadas que abarcó esta investigación:

(a) en primer término, constituyó un antecedente significativo acaecido en el mismo centro del proceso electoral y emergió como acción de respuesta a la existencia de una “crisis de inseguridad”. Ello da cuenta de la importancia que, en alguna medida, fue adquiriendo el tópico seguridad frente al delito en aquella contienda política, recordemos que el desplazamiento del jefe de policía provincial se concretó a solo tres días de que se produzcan las elecciones provinciales. Consideramos aquí, la presencia de dinámicas de lo que Pavarini (2006) ha definido como el proceso de “politización creciente” de los debates en torno a las formas de pensar y actuar las políticas de control del delito, tal cual lo desarrollamos en el capítulo 1, proceso que decididamente adquirió formas más ostensibles en el territorio santafesino promediando la década del 90’ del pasado siglo XX, pues paulatinamente la cuestión de la inseguridad frente al delito y la gestión de la institución policial, se estatuyeron como un factor significativo y principal del intercambio político entre electores y políticos, entre la opinión pública y el sistema político.¹²⁰ Al mismo tiempo, y en conexión directa con la dinámica de “politización creciente”, se consolida una suerte de anudamiento entre “crisis” y “respuestas estatales”, en el sentido de que la construcción social y política de delito común se presenta en términos de “estados de emergencia” (Spark, 2003:155) generados por “escándalos públicos” en torno a eventos singulares, a los que le siguen respuestas “pragmáticas” y “coyunturales” “por parte de los actores políticos que tratan de capturar al votante” medio (Sozzo, 2016:260). Esto es relevante en la trama vincular entre actores políticos y policiales, pues no solo se construye la “necesidad política” de “hacer visible” las acciones de gobierno de la institución policial sino que también las presiones y demandas sociales hacia gestores políticos luego se traduce, como en el caso referenciado, en la materialización de actos mediante los cuales se pretendió actualizar y “hacer sentir” la relación asimétrica existente entre políticos y policías;

¹²⁰ Estos procesos de “politización creciente” del campo de las políticas de control del delito ha sido abordada profusamente en los últimos años pudiéndose resaltar una serie de herramientas teóricas interpretativas de estas transformaciones como las de “gobernar a través del delito” de Jonathan Simon (2011); “populismo penal desde abajo” de Máximo Sozzo (2016) y “los usos políticos del miedo” de Patrick Boucheron y Corey Robin (2015) o la importancia del “combate político” en la determinación de las respuestas estatales coyunturales en el campo de la penalidad de Spark y Loader (2004).

(b) en segundo término, como una estrategia de reactiva y de resistencia, la puesta en superficie y visibilización abierta de las demandas policiales en la arena pública, en el marco de períodos de transición gubernamental y/o ante “escándalos públicos”. Constataremos así como en forma coyuntural, los actores policiales santafesinos desarrollaron sus propias acciones al interior de los procesos de “politización” de las formas de pensar y actuar frente al delito, donde ocuparon, ocupan y ocuparan un lugar neurálgico. Los funcionarios policiales aprovecharon, cuando estas circunstancias así lo posibilitaron, la oportunidad para instalar públicamente sus demandas y reclamos y en algunas circunstancias para expresar su diferencias y críticas con los actores políticos. Un jefe policial entrevistado señalaba en este sentido:

“Los momentos antes de las elecciones o cuando sucede un hecho que es ‘tapa’ en los medios, ahí los políticos se acuerdan de nosotros. Es el momento que tenemos para aprovechar y hacer saber nuestra situación a la sociedad. La gente reclama con razón y los actores políticos tratan de minimizar la situación quitando gravedad a lo sucedido y diciendo que la seguridad se encuentra en un estado satisfactorio. Todos sabemos y hasta las propias autoridades políticas saben en qué condiciones se encuentra la institución pero ellos quieren convencer al electorado con mensajes tranquilizadores y con ilusiones de cosas que no existen. Casi siempre seguido algún problema viene el anuncio de una medida o plan político. Lo importante para la clase política es que todo esté en orden, que no haya olas” (PE, ex jefe de policía, 47 años).

(c) en tercer término, las acciones de “desplazamiento” de las cúpulas policiales como táctica simbólica de “control político” de la institución pero que, al mismo tiempo, convivieron temporalmente con signos indelebles de graduaciones de autonomía policial relacional. Es preciso considerar, que este acto de desplazamiento abrupto practicado por Carlos A. Reutemann, fue interpretado, en la voz de una parte de los policías entrevistados, como un hecho aislado, un tanto disonante en la tónica del trato que el reutemanismo había tenido respecto a la fuerza policial. Al respecto un oficial de policía afirmaba:

“El gobernador Reutemann, es una de las pocas autoridades que siempre nos ha acompañado. Durante sus gobiernos ha sido el único que ha escuchado nuestra demandas históricas: mejoró los sueldos, nos dio más personal, más móviles, mayores facultades para actuar. Y cuando algo salía mal, a diferencia de otros políticos, no salía a maltratarnos públicamente, con su silencio nos sentíamos respaldados. El único hecho que recuerdo en que se comportó diferente fue cuando echó al jefe Vignolo, pero bueno, Vignolo se fue de boca, rompió un código con la clase política, no se puede tirar públicamente los problemas de la institución” (oficial, 36 años).

Esta percepción policial no era infundada, estaba sustentada en la impronta general del gobierno reutemanista respecto a la relación con la policía y en algunos de los pocos posicionamientos públicos referidos a la cuestión de la seguridad frente al delito que hasta ese momento había expresado el entonces mandatario provincial. Recordemos que uno de los elementos caracterizantes del recursoro político de Carlos A. Reutemann, era (es) su poca locuacidad, parquedad e indefiniciones sobre temas sustanciales de la agenda pública.

En una entrevista televisiva, en el tramo final de su primera gestión, Reutemann dio muestra de ser un fiel sostenedor del lenguaje policial del “déficit”:

- Periodista (Guillermo Tepper): “Uno de los temas más importantes y preocupante en la actualidad y tema para el próximo gobierno es el tema de la inseguridad.”

- Gobernador Reutemann: “En el tema seguridad el gobierno, fundamentalmente en Rosario y Santa Fe, ha hecho esfuerzos enormes por ejemplo en este momento se están reparando todas las comisarias, hay vehículos muchos más modernos. Yo vengo peleando hace mucho tiempo sobre el tema de la seguridad y para mí tiene una sola solución, es un tema casi exclusivamente de recursos, no le busquemos muchos misterios. La seguridad se basa en, primero, la formación de los policías, clave, el tema del material humano; segundo, es todo un tema de equipamientos, por ejemplo tendríamos que tener 4 helicópteros para que patrullen de noche Santa Fe y Rosario, esto es clave, porque con una mira telescópica usted puede detectar un grupo en un barrio y apuntar con mucha precisión a 300 metros de altura. Otra cosa, equipamiento de radios [...] Se necesitan 3000 hombres más, es un tema presupuestario para adquirir móviles todoterreno, más motos, más autos. Policías como tiene Alemania, EEUU, Inglaterra, pasa por eso, no le busquemos otra vuelta”.¹²¹

En la misma línea el ministro de gobierno, Jorge Bof, haciendo un balance de la gestión provincial en materia de política policial, afirmó que:

“Mi gestión en el ministerio contó siempre con una fluida relación enriquecedora con los jefes de la fuerza, de quienes recibí el más amplio apoyo [...] Vignolo cumplió una larga gestión al frente de la fuerza policial de la provincia y su alejamiento no tiene otras connotaciones que el cumplimiento de un ciclo [...]”, ciclo en el que “el gobernador ha sido quien ha trazado los lineamientos del accionar de la fuerza respetando siempre la carrera policial”.

En ese contexto, a menos de un mes de asumir la nueva administración provincial, el abogado Roberto Rosúa¹²², quien había aceptado la propuesta del gobernador electo Jorge Obeid para integrar su futuro equipo de gestión, realizó una serie de apariciones y declaraciones públicas, en el marco de las cuales reconocía que uno de los grandes desafíos para la próxima administración provincial era el desarrollo de acciones concretas en el campo del control de delito y específicamente orientados al gobierno de la institución policial; y al mismo tiempo, comenzó a construir discursivamente diferenciaciones sobre estos aspectos respecto a la administración reutemanista. Siendo la más evidente de estas estrategias de diferenciación, la que refería a modificar las modalidades de relación entre actores políticos y policías. En una entrevista periodística Rosúa apuntó:

“El tema de seguridad excede las funciones de un comisario político. El problema policial es apenas un aspecto del tema, porque en la medida que aumentan las situaciones sociales conflictivas aumenta la violencia. Han aumentado los delitos como consecuencia del deterioro económico y la marginalidad, lo que ha incrementado los actos violentos. Debe haber una urgente política de prevención [...] nosotros creemos que en el recorte de gastos, hay rubros que no se pueden tocar para garantizar las partidas para otros, como lo es el tema seguridad, esto es prioritario [...] Hay que crear en el corto plazo una percepción distinta en la gente sobre esta problemática. La primera tarea debe ser jerarquizar la función policial, que pasa en

¹²¹ Ver Programa “Entre Líneas” de septiembre de 1995. Disponible on line en sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/reuteman-4/>.

¹²² Sin lugar a dudas, como seguidamente lo abordaremos, Roberto Rosúa, se posicionó como uno (sino el más) importante de los referentes políticos de la gobernación de Jorge Obeid, adquiriendo una marcada visibilidad y protagonismo a la hora de fijar los posicionamientos oficiales respecto a las iniciativas de control del delito y al gobierno de la institución policial desplegados por aquella administración.

*primer lugar por la absoluta subordinación de la policía al poder político [...] hay que revalorizar la autoestima del policía, afirmando la cadena de mandos de manera que no haya interferencias y que el signo político sea el que proviene de la cúpula del poder”.*¹²³ En la misma dirección en una entrevista televisiva el que luego sería ministro de gobierno señalaba: *“En primer lugar, lo que es natural es entender que la policía es cuerpo armado, verticalizado y disciplinado que responde al poder político. La línea de mando es el gobernador, el ministro de gobierno, su secretario, jefe de policía y de ahí para abajo funciona la cadena de mando policial. Si esa cadena de mando es interrumpida por alguien influyente que solicita sáqueme este comisario y póngame este y eso no es decisión del ministerio, eso es una interferencia [...] pretendo conservar la organización policial en sus cuadros de arriba hacia abajo, en un ambiente absolutamente jerarquizado y disciplinado. El Ministerio de Gobierno va a ser sensible a todas las demandas que lleguen [...] pero va a ser inflexible con quién introduzca las órdenes en la mitad de la cadena de mandos y altere lo que debe ser la organización vertical”.*¹²⁴

Vemos aquí como comenzó a perfilarse claramente, al menos en el terreno discursivo, la posición de los actores que prontamente serán los responsables políticos del ejecutivo provincial, en torno a la necesidad de introducir reformas en lo que ellos entendían que había sido hasta allí los vínculos sociopolíticos entre actores políticos y policía. En consideración de estos y otros indicadores que posteriormente detallaremos, visualizamos la existencia de un momento “bisagra” en el año 1995 en el entramado que une a político y policías en el territorio santafesino, por el momento basta con contrastar estos posicionamientos públicos de los referentes del “obedismo” con los esbozados en contrapartida por los funcionarios de administración reutemanista.

¹²³ El Litoral, Santa Fe, 16/11/1995.

¹²⁴ Ver Programa “Entre Líneas” de diciembre de 1995. Disponible on line en sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/rosua120215429/>

Capítulo 3

Primera gobernación Obeid (1995-1999). La reforma policial como estrategia política. Inestabilidades en la trama vincular político-policial

Introducción

En el presente capítulo abordaremos a la primera de las gestiones gubernamentales incluidas en el arco temporal de nuestra investigación, la cual transcurrió entre el 10 de diciembre de 1995 y el 10 de diciembre de 1999 y tuvo al ingeniero Jorge Obeid como principal responsable del ejecutivo provincial. Tal cual lo hemos descripto en el capítulo previo, esta administración se desarrolló en el contexto donde la cuestión policial comienza a consolidarse como un “tópico y una necesidad políticamente relevante”, interpelando a los actores políticos, quienes se enfrentaron al dilema de diseñar y ensayar propuestas y planes de acción en el campo del gobierno de la institución policial. Con ese telón de fondo, la primera gestión obeidista, motorizará un abanico de acciones que generaran transformaciones y reconfiguraciones en las relaciones de interdependencia político-policial, en el sentido de que introdujeron tensiones, disputas, resistencias, jerarquizaciones-subordinaciones y categorizaciones materiales y simbólicas en su seno, las que significaron tanto rupturas pero también continuidades con lo acontecido desde 1983 a esa fecha en el campo de las relaciones entre políticos y policías en la jurisdicción santafesina.

A los fines de dar cuenta de estas reconfiguraciones y transformaciones, exploraremos como estas se evidenciaron o se hicieron visibles en tres “componentes” del entramado político-policial que hemos seleccionado y categorizado en la “Introducción” y el “Capítulo 1” de la presente tesis, a saber : a) formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno policial (a estos fines analizaremos las estructuras organizacionales –ministerios, secretarías- jefaturas, etc.-, las competencias asignadas, los perfiles y trayectorias de los funcionarios políticos y policiales responsables, etc.); b) diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas de resistencia y consenso policiales desplegadas en consecuencia; c) opiniones y representaciones de actores políticos y policiales referidos a formas de categorización, definición y significación simbólica del “otro componente” de la configuración, es decir, cómo “construyeron simbólicamente” los actores políticos a los policías y viceversa. Por último, trataremos de sistematizar y condensar las principales

dinámicas sociopolíticas registradas, en términos de rupturas y continuidades, durante esta fase de desarrollo la trama vincular político-policial en el territorio santafesino.

1. Formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno de la institución policial.

En la provincia de Santa Fe, en virtud de lo normado por la Constitución Provincial (art. 72 inc. 17 y art. 73), la policía está bajo dependencia y a disposición del gobernador, quien regularmente ha delegado esta función en el Ministerio de Gobierno.¹²⁵ En consonancia con ello, el diseño y gestión de las políticas de control del delito y de la política policial estuvo siempre bajo la órbita de esta esfera estatal, esto determinó que la mencionada cartera ministerial ocupe un lugar central en el tipo, modalidades y dinámicas que registraron los vínculos sociopolíticos entre políticos y policías en este estado subnacional hasta aquel momento.¹²⁶ Este factor de carácter formal-institucional, no deja de constituir un componente central al momento de comprender las relaciones entre actores políticos y policiales, pues en principio (y reiteramos, en un registro formal-institucional) está consagrada una asimetría normativa y simbólica en razón de la cual los políticos ocupan posiciones jerarquizadas y dominantes en relación a los policías.

En término legales y orgánico-funcionales la PSF, era para esa época y lo sigue siendo, “una organización centralizada en lo administrativo y descentralizada en lo funcional”¹²⁷, esto porque la policía santafesina se divide, aún hoy, en 19 Unidades Regionales¹²⁸ (donde

¹²⁵ Al respecto, dos precisiones que consideramos oportunas realizar. La primera, se refiere a la nominación de ésta área ministerial, pues durante la mayor parte de la historia institucional del ejecutivo provincial santafesino, ha recibido el nombre de Ministerio de Gobierno. A partir de la finales de la década del 1980 (específicamente a partir de 1987 con la sanción de la llamada “Ley de Ministerio”, Ley N° 10.101), se incorpora las referencias de “Justicia y Culto”, lo cual se mantiene sin modificaciones, como lo abordaremos posteriormente, hasta el inicio de la primera gestión del FPCyS en 2007, donde pasó a llamarse Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. La segunda precisión, que se vincula con la última circunstancia mencionada, es que también a partir del 10 de diciembre de 2007, el gobernador provincial delegó las funciones de gobierno de la institución policial en el Ministerio de Seguridad, poniendo fin así a una larga tradición de dependencia institucional de la PSF.

¹²⁶ De acuerdo a lo previsto en la denominada “Ley de Ministerio”, vigente en aquel período (Ley N° 10101), el ministro de gobierno, justicia y culto, entre sus múltiples funciones: “asiste al Gobernador en todo lo atinente al gobierno interno, al mantenimiento del orden público [...] y entiende en la organización y régimen de la Policía de la Provincia [...] en la red de comunicaciones policial y en el sistema de comunicaciones para el uso interno del Gobierno de la Provincia [...]” (art. 17, incs 9 y 16). No deja de ser significativo la referencia normativa no solo de las funciones de mantenimiento del orden y de gestión de la institución policial sino también de la administración de la red y circulación de “informaciones” al interior tanto de la policía como del propio gobierno. Este sin duda, constituyó uno de los principales vectores de interdependencia sociopolítica entre políticos y policías.

¹²⁷ Artículo 54 de la Ley Orgánica de la Policía de Santa Fe N° 7395/75 (promulgada el 28 de mayo de 1975, en adelante LOPSF).

¹²⁸ Cada departamento regional posee distinta dimensión territorial y densidad poblacional, así como muy diversas características demográficas y socio-económicas. Por ello, la mayor parte del personal policial estaba

se reproduce el esquema organizativo y funcional de la jefatura de policía provincial); obedeciendo esta división a la organización política de la provincia en departamentos¹²⁹. A finales de 1995, de acuerdo a datos oficiales generados por la entonces nueva gestión gubernamental, la PSF poseía 11952 miembros¹³⁰. Es decir que en este territorio provincial había 1 policía por cada 242 habitantes; esto es, 4 funcionarios policiales por cada 1000 habitantes. Recordemos que en el transcurso del año 1995, como lo hemos descripto, producto de las disputas públicas entre la cúpula policial y las autoridades del ejecutivo provincial en torno a la falta de recursos policiales, el entonces ministro de gobierno, había afirmado que la provincia contaba con una dotación de personal policial de “[...] aproximadamente 12000 hombres”, lo cual generó un contrapunto con los datos que reconocía el jefe policial provincial, para quien el número total era mucho menor al informado públicamente. Esta disputa en torno a la cantidad efectivamente existentes de funcionarios policiales, emergió cíclicamente en el debate público y en las tensiones entre actores políticos y policiales, resultando siempre muy dificultoso establecer rigurosamente la cantidad real de efectivos policiales en funciones. Recién en el año 2016 el Ministerio de Seguridad (gestión actual del Gobernador Lifschitz), motorizó un censo policial que arrojó datos válidos y confiables respecto a la población policial existente¹³¹. Esto no deja de constituir un dato muy significativo a la hora de evaluar la seriedad que pudieron contener las decisiones políticas en materia de asignación de funciones, distribuciones territoriales, planes de patrullamiento, mecanismos de evaluación de impacto, etc. si no se contaba con un dato sustancial como es la cantidad de personal efectivamente en funciones y su asignación territorial. Retomaremos este tópico en numerosas oportunidades.

concentrada en aquel período, en la Unidad Regional I—cuya competencia funcional es el Departamento La Capital, en el que se emplaza la ciudad de Santa Fe, capital de la provincia—, con 2196 agentes y en la Unidad Regional II, —cuya competencia territorial abarca el Departamento Rosario, el cual incluye a la ciudad homónima, la más importante en materia demográfica y económica de la provincia— con 3542 agentes policiales. La mayor concentración de personal policial en estas jurisdicciones es una variable que se ha mantenido constante a lo largo de la historia de la PSF.

¹²⁹ En el plano de la estructura político-institucional, los municipios y comunas se encuentran dentro del territorio de los departamentos.

¹³⁰ La incorporación marcada de personal policial que de alguna forma impactará en estas proporciones, se realizará recién a principios de 1999, allí la Legislatura de la provincia de Santa Fe aprobó la incorporación de 2500 nuevos agentes. Durante ese año se llevó adelante el curso de instrucción y se fueron incorporando 1250 de los nuevos agentes; la incorporación efectiva recién culminó en diciembre de ese año, no pudiéndose acceder a la distribución organizativa de estos nuevos efectivos. Los otros 1250 nuevos agentes serían incorporados durante el año 2000. Posteriormente el 22 de enero de 2000 el segundo gobierno provincial de Carlos Reutemann incorporó a 560 de esos nuevos agentes, que fueron distribuidos en las diecinueve unidades regionales.

¹³¹ La Capital, Rosario, 21/03/2016.

1.1. “Un” ministro y un equipo de gobierno. Los diferenciales de poder y los saberes en disputas.

En la primera administración Jorge Obeid, nombró al abogado Roberto Rosúa, mediante Decreto 0001/95, como titular del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto (en adelante MGJyC), quien llegó al frente de esta cartera ministerial con ostensibles antecedentes y experiencia política previa, pues ya se había desempeñado al frente de esta esfera gubernamental entre los años 1973 y 1975 (en la segunda gobernación de Sylvestre Begnis) y además como dirigente político santafesino ocupó el cargo de concejal en la ciudad de Rosario, el de convencional constituyente en 1962 y diputado provincial entre 1962 y 1963 por el Movimiento de Integración y Desarrollo. El ministro Rosúa, dada su trayectoria y sus demostradas capacidades y “habitus” político, se estatuyó como una figura y un referente de marcada relevancia en aquella primera gestión provincial del “obeidismo”, esta importancia se manifestó no solo al interior de la “configuración política”, en sentido amplio de aquel período, si no específicamente al interior de la propia “configuración actores políticos y policía”.¹³²

El ministro Rosúa, con la finalidad de asumir la gestión de las competencias formal e históricamente asignadas a esta área de gobierno (políticas de control del delito y de gestión de la institución policial, como los referenciamos previamente)¹³³, conformó su equipo de gestión donde se conjugó la presencia de funcionarios con trayectorias, perfiles y experiencias diferenciadas, tanto en términos políticos como específicamente en lo que refería a saberes acumulados o experticia en materia de gestión de las competencias antes mencionadas. Sobre este aspecto el entonces Ministro señalaba:

“Lo que nos propusimos fue conformar un equipo que sea la sumatoria de conocimiento sobre estos temas y, también, experiencia política y de gestión [...] Si usted recuerda las personas convocadas para aquella gestión contaban con conocimientos académicos y otros con antecedentes políticos y de gestión. Debíamos responder a los reclamos de la ciudadanía y no repetir errores anteriores, no se puede combatir la delincuencia y gestionar la policía si usted no amalgama conocimiento y experiencia. Un buen político en

¹³² El rol de “hombre político fuerte” se evidenció en la activa y decisiva participación pública que tuvo el ministro Rosúa al momento de fijar las posiciones político-institucionales, de aquella gestión provincial, frente a temas relevantes o candentes de la agenda y el debate público. En una de las columnas confeccionada por el periodista Germán de los Santos, de la sección “Política” el diario “El Litoral” del 23/08/2012, se caracterizaba a Rosúa como “[...] el ministro más emblemático” de las administraciones del ex gobernador Obeid. Al mismo tiempo recordemos que durante su anterior gestión como ministro de gobierno, en la segunda gobernación de Carlos Sylvestre Begnis (iniciada en 1973 y finalizada abruptamente el 24 de marzo de 1976 tras el último golpe de estado), se sancionó el corpus normativo de mayor importancia en materia policial, la aún vigente LOPSF N° 7395/75.

¹³³ Asimismo este ministerio ha concentrado en forma también continua, competencias en materia penitenciaria, pues bajo su órbita se ubicaba la Dirección General del Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe, organismo del cual depende la administración y gestión de todas las Unidades Penitenciarias provinciales así como también de las áreas llamadas de control post penitenciario (art. 2, Ley Orgánica del Servicio Penitenciario, N° 8183/1978).

estos temas no es solo el que sabe de esto sino que, en el caso de no tener conocimiento, porque no se puede saber de todo, se rodea de gente que sabe. Acá no hay secreto, no solo hay que tener voluntad política sino conocer a la policía y los escenarios de la delincuencia. Usted como gobernante: ¿cómo va a bajar una orden si no conoce, imagínese lo que puede hacer la policía con una orden que proviene de alguien que no conoce del tema? Le dejo a usted la conclusión” (Roberto Rosúa, ex Ministro de Gobierno, gestión Obeid, 1995-1999; 2004-2007, entrevista personal).¹³⁴

Más allá de la estructura y cantidad formal de funcionarios y empleados que integraron la gestión Rosúa al frente al MGJyC en este primer período, es posible identificar y reconocer en la misma voz de los funcionarios entrevistados, un “núcleo duro” de actores que se constituyeron en los propulsores de iniciativas y gestión de acciones concretas en el campo de la política policial.¹³⁵ Este “núcleo duro” estaba integrados por José Bernhardt (Subsecretario de Seguridad Pública)¹³⁶, Fernando Rosúa (designado como Secretario Privado)¹³⁷, Alejandro Rossi (designado como Subsecretario de Justicia y Culto)¹³⁸, Susana Squeff (Coordinadora de Equipos Técnicos) y Ramiro Sagarduy (Asesor Técnico en Materias de Seguridad y Cárceles).¹³⁹

Al momento de reconstruir las trayectorias político institucionales y saberes o experticia acumulada previamente por parte de este personal político de apoyo, nos encontramos con una conformación que, en términos abstractos, se presentó como portadora de una cierta ambigüedad que provocó tensiones y mensajes simbólicos contradictorios hacia el interior del segmento gubernamental (esto es para el propio equipo de gestión como hacia los funcionarios policiales) como externamente frente a otros actores políticos y de la sociedad civil. Pues se designó como subsecretario de seguridad pública a un militar retirado, el teniente coronel José Bernhardt. Recordemos que dada la estructura orgánico-funcional vigente del MGJyC de aquel momento, de esta subsecretaría dependía directamente la PSF.

Al ser consultado por esta designación, Roberto Rosúa, respondió:

“Para nosotros este lugar podía ser ocupado por un militar, un civil o un policía retirado, no necesariamente tenía que ser un militar, por ejemplo, en esta segunda gestión, hemos nombrado a un civil al frente de la subsecretaría. De todas maneras la figura de Bernhardt, como un hombre con experiencia en el campo militar, nos aportaba su mirada y su conocimiento para reconstruir la cadena de mando verticalizada que en

¹³⁴ Entrevista personal realizada el 05/11/2007. La entrevista se realizó finalizando la segunda gestión del Gobernador Obeid (2003-2007) y las preguntas realizadas estuvieron orientadas a reconstruir las opiniones del ministro Rosúa sobre los dos periodos gubernamentales, de allí que aparezcan frases o referencias a la “primera” o “segunda” gestión.

¹³⁵ En las entrevistas realizadas a funcionarios políticos de aquella gestión identificaron, con pequeñas diferencias, este núcleo de referencia de aquella gestión. Los entrevistados reconocieron también la participación, si bien más lateral, en algunas discusiones y toma de decisiones del Dr. Esteban Borgonovo, quien había sido designado, en la misma cartera ministerial, como Subsecretario de Asuntos Legislativos (Decreto N° 002/95).

¹³⁶ Designación realizada mediante Decreto N° 0021/1995.

¹³⁷ Designación realizada mediante Decreto N° 0039/1995.

¹³⁸ Designación realizada mediante Decreto N° 0151/1995.

¹³⁹ Designación mediante Decreto N° 0145/1995.

aquel momento estaba rota. Necesitábamos dar una señal clara a la policía y a la sociedad” (Roberto Rosúa, ex Ministro de Gobierno, gestión Obeid 1995-1999; 2004-2007, entrevista personal).

A su vez esta designación estuvo “reforzada” con el nombramiento, como asesor categoría “A”, el 31/01/1996, en la misma subsecretaría de seguridad pública, del ex suboficial de mayor del Ejército Argentino, Nicolás Correa.¹⁴⁰ La designación de un militar como referencia directa del gobierno “civil” de la policía, generó, una serie de tensiones con Organismos de Derechos Humanos, los que denunciaron públicamente a estos dos funcionarios por poseer antecedentes de involucramiento en la violación de derechos humanos perpetrados durante el “terrorismo de estado” entre 1976-1983 y por lo cual se requirió, en un inicio, el rápido apartamiento de sus cargos.¹⁴¹

Estas tensiones no solo repercutieron en la arena pública, sino que surtieron algún efecto al interior del mismo equipo del MGJyC. Una de las asesoras entrevistaba señalaba:

“Las designaciones de Bernhardt y Correa no fueron fáciles. Estábamos dando señales concretas que queríamos avanzar en un proyecto de reforma policial, que reconocía las consecuencias del terrorismo de estado en la PSF y al mismo tiempo designábamos a dos militares. Eso para la policía y la sociedad no es fácil de entender. Pero para nosotros con el tiempo fue entendible, en el caso de José (Bernhardt) no se contaban con antecedentes y era alguien de confianza directa del gobernador, era amigo personal desde la infancia. Su rol fue importante porque transmitía al gobernador las opiniones y proyectos que discutíamos y hay que reconocer también que para la policía era un mensaje. Un militar designado en ese lugar significaba un recurso para conseguir algunos apoyos y que no nos vieran como unos desahogados que venían a arrasar con la institución” (FM, ex funcionaria del MGJyC, gestión Obeid 1995-1999, entrevista personal).¹⁴²

En el otro sector de este “núcleo duro”, se ubicaban las referencias de dos jóvenes abogados, Fernando Rosúa y Ramiro Sagarduy, quienes venían con un recorrido previo en el terreno académico, dado por la participación en los incipientes grupos de lectura e investigación que en el campo de la Criminología que comenzaban a emerger en el ámbito de la Universidad Nacional de Rosario.¹⁴³ Sin lugar a dudas, como veremos seguidamente,

¹⁴⁰ Designación mediante Decreto 0083/1996.

¹⁴¹ Nicolás Correa fue procesado y condenado por los delitos de "tormentos, privación ilegítima de la libertad, coacción, vejaciones y apremios ilegales" perpetrado como integrante del Destacamento de Inteligencia Militar 122 de Santa Fe. En el caso de Bernhardt, revistaba durante el último proceso dictatorial, como integrante del Batallón de Inteligencia 601 (Rosario 12, Rosario, 20/03/2007 y 30/11/2009). Asimismo cabe mencionar que durante esta primera gestión se designó como subdirector de la Dirección General de Drogas Peligrosas, al comisario Héctor R. Colombini, quién durante los años 1976-1983 había integrado el Departamento de Informaciones de la PSF, nexo fundamental entre la policía santafesina y las fuerzas armadas para el despliegue de operativos ilegales durante el terrorismo de estado perpetrado en aquel período. Colombini, en el año 2009, fue condenado, en el marco de la emblemática “causa Brussa”, por cometer delitos de lesa humanidad.

¹⁴² Roberto Rosúa, en la misma dirección respecto de la importancia de los “pisos de confianza” necesarios en este terreno, sostenía: “[...] tampoco es una circunstancia a menospreciar el tema de la confianza. Usted para gestionar a la policía necesita firmeza y confianza en sus asesores. La policía siempre ha sido muy hábil en cómo lograr confianza con el poder político por lo que usted debe tomar todos los recaudos sobre este punto” (Roberto Rosúa, ex Ministro de Gobierno, gestión Obeid 1995-1999; 2004-2007, entrevista personal).

¹⁴³ Nos referimos al grupo de docentes y académicos pertenecientes al Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (Enrique Font,

estos ocuparon un rol central al momento del diseño y/o implementación de las principales iniciativas reformistas desarrolladas en el campo de la política policial de aquella gestión, se consolidaron como una especie de acotado “think tank” vernáculo. Muy cercano a esta posición, se encontraba la presencia de Susana Squeff, quien portaba una larga trayectoria de militancia política dentro del PJ y contaba con experiencia en gestión en el área de educación en los gobiernos provinciales anteriores del peronismo santafesino. Squeff fue la principal encargada de motorizar iniciativas de reforma de los planes de formación y capacitación policial, buscando “democratizar” estos procesos a partir de su “modernización” y la introducción de la temática “derechos humanos” en la currícula policial. Por último, en una posición que podríamos llamar intermedia, ubicamos a Alejandro Rossi, que si bien sus competencias formales estaban concentradas en la “política judicial”, rápidamente se convirtió en un referente en el campo de las relaciones y articulaciones con la institución policial. Una de las funcionarias ministeriales lo caracterizaba de esta forma:

“Alejandro [Rossi] fue fundamental en aquella gestión en la discusión e implementación de la reforma policial, su importancia fue tal que, en esta segunda gestión, fue designado como subsecretario de seguridad [...] Él por su capacidad práctica actuaba como mediador en las discusiones internas y era alguien que por su capacidad política podía establecer y bajar a la policía las medidas o acciones tomadas en el ministerio. Él era como una especie de termómetro que podía medir aquello que era políticamente viable o no con la policía. Él podía mediar las posiciones diferentes que había en el equipo de trabajo, entre aquellos que proponíamos reformas democráticas profundas y a veces sin evaluar los costos políticos y el poder de la policía [...] y aquellos que conocían el ‘paño’ policial y tenían mayor afinidad y diálogo con los referentes policiales” (FM, ex funcionaria del MGJyC, gestión Obeid 1995-1999, entrevista personal).

Este “núcleo duro” de gestión política del obeidismo, a su vez se tuvo que apoyar operativamente en un “staff burocrático” heredado de las administraciones previas, que si bien el mismo se había conformado bajo la hegemonía de un mismo partido político, el PJ, se caracterizaba no solamente por haber desarrollado cierta cuota de autonomía burocrática en términos weberianos, sino que además, sus integrantes no se distinguían precisamente por portar consigo capacidades y saberes en materia de seguridad pública ni de gobierno “civil” de la institución policial por las razones alegadas al principio del presente capítulo. Constituyendo éste un factor no menor a la hora de dimensionar los procesos y los impactos de las decisiones tomadas en el “vértice político”. Uno de los funcionarios de aquella gestión señala al respecto:

Gabriel Ganon, Juan Lewis, entre otros) que habían puesto en marcha, allá por principios de la década de 1990, unas iniciativas de “traducción” y puesta en conocimiento, en estos horizontes culturales, de textos y debates claves de la llamada “Criminología Crítica”, entre los que se destacaban las traducciones de textos de Jock Young, Louk Hulsman, Nils Christie, René van Swaaningen, etc. Al mismo tiempo, algunos de ellos (como fueron los casos de Sagarduy, Font y Ganón), habían continuado sus formaciones de posgrado en el campo criminológico en universidades del Reino Unido y España.

“Uno de los condicionantes que nos encontramos en aquel momento fue la escasa formación y capacidad del funcionariado provincial en temas de seguridad pública. Era una planta de personal pensada para otras tareas y funciones. Las cuestiones vinculadas a temas operativos y presupuestarios eran todos gestionados por la propia jefatura policial. Sobre todo al principio notábamos eso que reza un dicho popular en política ‘reinábamos pero no gobernábamos’”. (AM, ex funcionario político del MGJyC, gestión Obeid, 1995-1999; 2003-2007, entrevista personal).

Más allá de las limitaciones para la implementación de las decisiones políticas a la hora que hubo que dinamizar los eslabones de la cadena burocrática y el amalgamamiento ambivalente de experiencias y trayectorias profesionales y políticas observables en la conformación del equipo de gestión del MGJyC, la conformación del “núcleo duro” que se mantuvo estable durante los cuatro años, implicó decididamente una apuesta por generar un área o segmento institucional que se reconocía como portador de cierta experticia o saber en el campo de general de la gestión de las políticas de seguridad y particularmente respecto al dispositivo policial. A partir de lo cual se pretendió materializar una serie de estrategias e iniciativas que al mismo tiempo posibilitara aumentar el control político sobre la institución policial y, como correlato, disminuyesen las cuotas de autonomía relacional respecto del poder político que los agentes policiales habían logrado acumular hasta ese momento.¹⁴⁴ Vimos así anatomizarse una inicial estrategia política, apostando a generar “saberes y capacidades” que impactaren en los equilibrios de poder existente en la trama vincular político-policial en el contexto santafesino. La decisión política de impactar en la balanza de distribución del poder en relación a los policías, partió del reconocimiento expreso que la posición dominante de los actores políticos sobre la institución policial basada en una asimetría normativa-formal, no era una condición suficiente, sino que esta debía venir apuntalada con un “conocimiento experto” que tensiones y dispute los “saberes” policiales. Esta estrategia, a su vez, pretendió ser visibilizada simbólicamente como un “marcaje”, “un punto de inflexión”, una “ruptura” en términos de diferenciación de lo que, a entender de estos

¹⁴⁴ Este “núcleo de expertos” fue el mentor y dinamizador de la mayoría de las iniciativas políticas registradas sobre este campo en aquel período, específicamente en lo que refiere a la búsqueda y generación de un “saber innovador y alternativo” al saber policial, el grupo de asesores del MGJyC tomó la iniciativa de realizar, por primera vez en la provincia de Santa Fe, una Encuesta de Victimización en la ciudad de Rosario, cuyos resultados se publicaron en “Estudio Criminológico sobre la Ciudad de Rosario. Encuesta de victimización y relevamiento de causas judiciales sobre delitos específicos” (1998). Es sumamente significativo que en el apartado denominado “Marco Teórico” (redactado Ramiro Sagarduy, asesor del MGJyC) del informe gubernamental, se señalaba que: “La EV es un instrumento democrático [...] permite al público expresar su opinión respecto a la efectividad de la policía y de las autoridades públicas y de las dudas acerca de que hasta qué punto la policía se mantiene dentro de los límites del Estado de Derecho [...] las estadísticas del delito en conocimiento de la policía, tanto en la indicación de la distribución del delito cuanto en sus fluctuaciones a lo largo del tiempo, son notoriamente poco confiables [...] Solo la EV nos puede describir las prioridades reales para el accionar policial que demanda el público por un lado, y el monitoreo de la performance policial por el otro” (MGJyC, 1998:11).

actores políticos, había sido hasta allí el tenor de la “política policial” de las gestiones gubernamentales previas.

2. Diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso. La reforma policial como “estrategia” política.

Como correlato al intento de generar, a nivel del ejecutivo provincial, capacidades y saberes “técnicos-políticos” en el terreno del control del delito y de la política policial, se desplegaron una serie de tácticas y procedimientos a través de los cuales se buscó impactar en el campo de las relaciones de interdependencia que anudaban actores políticos y policiales en el territorio santafesino. Una parte de estas “jugadas políticas” se mostraron abiertamente como recursos para limitar el movimiento y autonomía del dispositivo policial y, en forma simultánea, aumentar las capacidades de poder y de autonomía política relacional. Seguidamente avanzaremos en la descripción de las principales estrategias políticas emergentes en aquel período y, al mismo tiempo, identificaremos las “estrategias” de adaptación y resistencia que se movilizaron por parte del segmento policial como reacción a estas iniciativas.

2.1. Primer movimiento político: la designación de la cúpula policial y la “traducción” policial de los mandatos políticos.

Luego de una serie de reuniones y de sondeos de potenciales funcionarios policiales que pudieran ser designados al frente de la jefatura provincial, el 12 de diciembre de 1995 se nombró en ese cargo, al comisario general Mariano Savia, quién fue secundado por el entonces también comisario general, José Sánchez Romero, el cual se venía desempeñando como integrante de la Junta de Ascenso de la PSF. En el caso de Savia, venía ocupando, hasta ese momento, el cargo de jefe de la UR II (Depto. Rosario), caracterizándose por ser un funcionario de “alto perfil” y que portaba consigo consenso y ascendencia dentro de las filas policiales. Al ser consultado Roberto Rosúa, sobre los fundamentos que llevaron a la designación de Savia al frente de la jefatura provincial, señaló:

“Savia era un elemento muy importante y reconocido públicamente por la fuerza dada su larga trayectoria. Usted no se debe olvidar que en ese momento se venía desempeñando como jefe de la Unidad Regional II, este no es un factor menor, ya que como en la trayectoria política, en la institución policial usted debe sostener sus galones políticos con hechos y gestión y Savia venía de estar al frente de una, sino la más, importante de las Unidades Regionales. Es como una regla no escrita también en la política, aunque no determinante, si usted quiere ser gobernador de esta provincia, seguramente mejorará sus chances si viene

de gestionar ciudades importantes como Rosario o Santa Fe” (Roberto Rosúa, ex Ministro de Gobierno, gestión Obeid, 1995-1999; 2004-2007, entrevista personal).¹⁴⁵

Luego de su primera reunión con el gobernador Obeid, Savia, en sus iniciales manifestaciones periodísticas, se refirió a tres ejes de gestión importantes que habían sido acordados con el nuevo gobierno. Acuerdo que de alguna forma denotaba una primera etapa de equilibrios fluctuantes de poder entre la “cúpula policial” y los “nuevos” actores políticos (al menos de acuerdo a lo que se manifestaba en la esfera pública). El jefe policial Savia resumía de esta forma los pedidos del gobernador Obeid:

a) los requerimientos políticos de mejoramiento de la performance y la imagen de la institución (*al respecto el jefe policial señalaba que: el gobernador me solicitó que trabaje con ahínco [...] que tratemos de hacer que las cosas mejoren*¹⁴⁶ “[...] yo me voy a manejar con la plana mayor y con los jefes de unidades regionales, desde allí se bajarán las directrices a todo el personal;¹⁴⁷ b) la designación y pase a retiro de las principales autoridades de la PSF (*el periodista que realiza la consulta a Savia sobre este aspecto, introduce la pregunta diciendo que “esta es una de las principales expectativas por la que atraviesa la policía por estas horas”, ante ello el funcionario policial se limitó a señalar que “ya existía una lista que había sido elaborada por el gobernador y el ministro”*¹⁴⁸) y, por último, c) la cuestión de la provisión de recursos humanos y financieros (*sobre este punto, el comisario general expresó “que este es un tema ya conocido y ha sido planteado por las anteriores autoridades del área de seguridad [...] Mi intención es sacar la policía a la calle, siempre en la medida de lo posible [...] el gobernador nos ha dicho que tratará de otorgarnos un mayor presupuesto [...] necesitamos un mayor número de policías”*).¹⁴⁹

Es interesante observar que una de las primeras estrategias desplegadas por la jefatura policial, para responder a los “nuevos” requerimientos de los actores políticos, fue el rápido lanzamiento de un “nuevo plan de prevención del delito”¹⁵⁰, consistente en la implementación de las “Brigadas de Orden Urbano” en las principales ciudades provinciales. El principal objetivo de esta iniciativa consistió en aumentar la capacidad de patrullamiento policial a través de la “recreación de los viejos y añorados rondines policiales”.¹⁵¹ Una iniciativa nostálgica presentada como “novedosa”, que posibilitó al mismo tiempo y en un solo movimiento, por un lado, traducir simbólicamente una necesidad política (asegurar mayor visibilidad policial como respuestas a las “demandas

¹⁴⁵ Al respecto recordemos que entre los 7 gobernadores que administraron la provincia de Santa Fe desde 1983 a la actualidad, 3 de ellos antes de asumir el ejecutivo se desempeñaron como intendentes de Santa Fe (Jorge Obeid) o de Rosario (Hermes Binner y Miguel Lifschitz).

¹⁴⁶ El Litoral, Santa Fe, 12/12/1995.

¹⁴⁷ El Litoral, Santa Fe, 20/12/1995.

¹⁴⁸ El Litoral, Santa Fe, 12/12/1995.

¹⁴⁹ El Litoral, Santa Fe, 12/12/1995.

¹⁵⁰ El Litoral, Santa Fe, 20/12/1995.

¹⁵¹ En el lanzamiento del “nuevo plan de prevención del delito”, presentado por el jefe de la PSF y acompañado por el Subsecretario de Seguridad Pública, teniente coronel José Bernhardt, se sostenía que “Como heredero directos de los viejos y confiables rondines policiales en los barrios, hoy debutarán las Brigadas de Orden Urbano, con una misión que solo el tiempo dirá si es posible cumplir: recrear aquella estampa del agente que desandaba las calles y garantizaba con su sola presencia -sin más armas que el bastón- la tranquilidad pública. Precisamente, la división fue reciclada con esa idea: prevenir el delito, disuadir, ganar la ciudad, ofreciendo una imagen distinta de cara a la sociedad: vuelve la ronda policial” (El Litoral, Santa Fe, 23/12/1995).

ciudadanas que desde hace tiempo vienen reclamando mayor actividad y respuesta policial”, haciendo que “ [...] el crédito ciudadano esté nuevamente abierto a las nuevas autoridades políticas y policiales”¹⁵²) y, por otro lado, importó una chance para la “nueva cúpula” de seguir apostando a mantener pisos de autonomía funcional y operativa frente a los administradores provinciales, apelando a una iniciativa o “saber hacer” tradicional como respuesta a una necesidad política. Simultáneamente esto le permitió a la jefatura policial, procurar mantener vivo el “discurso del déficit”, pues la mayor capacidad y despliegue operativo del “nuevo plan de prevención” dependería de la asignación de mayores recursos presupuestarios.¹⁵³

Es sumamente relevante, desde nuestra perspectiva, los efectos y dinámicas que se producen en el seno de la trama vincular político-policial como consecuencia de la movilización de estrategias concatenadas entre ambos actores. Pues en el evento antes referenciado, se constata la puesta en escena de iniciativas políticas “tradicionales” que buscan hacer visible el “gobierno civil” de la institución (en este caso mediante la designación del “vértice policial” y la fijación de objetivos políticos genéricos para la misma), lo cual es seguido de acciones policiales (la gestión tradicional a través de las “cúpulas” y respuestas a demandas “nuevas” con propuestas “viejas”) que importan una “traducción y adaptación” de las necesidades políticas procurando mantener cuotas de autonomía relacional frente a los actores políticos. Al mismo tiempo, estos movimientos que generan fluctuaciones constantes, se erigen como indicadores tenues de la interdependencia funcional existentes entre estos actores, pues si bien existe una asimetría formal en “favor” de los funcionarios políticos, que se plasma en acciones de autoridad decisional sobre los policías (desplazar y nombrar las “cúpulas” y fijar una serie de objetivos y metas), existe coetáneamente una “necesidad política” de la institución policial en tanto dispositivo de gobierno orientado a responder y gestionar demandas sociales. Parapetados en esa “necesidad política”, los actores policiales despliegan sus tácticas de adaptación y resistencia, en pos de equilibrar los diferenciales de poder, haciendo jugar allí sus propios intereses y demandas grupales y profesionales.

¹⁵² El Litoral, Santa Fe, 23/12/1995.

¹⁵³ El comisario general Savia señalaba: “Queremos tratar de prevenir la mayor cantidad de delitos. Es por eso que hemos dado instrucciones al personal de las distintas unidades regionales para que incrementen el patrullaje en las calles [...] eso lo lograremos por ahora con el personal que está en funciones. Luego, pensamos incrementar las Brigadas de Orden Urbano con el personal que el gobierno nombre, intentaremos que las brigadas así sean más numerosas” (“La policía santafesina lanzó un plan para prevenir delitos”. El Litoral, Santa Fe, 20/12/1995).

2.2. La violencia y corrupción policial como tópicos de disputa. Una “problematización” política y una “minimización” policial.

Durante el último año de la primera gestión reutemanista habían emergido en la arena mediática, en forma constante, referencias a eventos de corrupción y violencia policial, que, más allá de las denuncias y reclamos a las autoridades políticas de turno realizada por familiares, víctimas, organismos de derechos humanos y algunos referentes de la oposición política, habían contado con cierta “cobertura” institucional, pues en ninguno de estos casos se había generado un posicionamiento público ni se habían producido acciones concretas de prevención y sanción de estas prácticas policiales por parte del gobierno provincial.¹⁵⁴ Esta “herencia institucional” implicó, que en el transcurso de los primeros días, le fuera requerida por parte de actores sociales y políticos, tanto a las nuevas autoridades gubernamentales como también policiales, la fijación de posiciones y de planes específicos de abordaje de estas problemáticas. En este sentido, este requerimiento importó un terreno

¹⁵⁴ Al respecto podemos mencionar algunos de los casos más emblemáticos, por ejemplo recordemos que sobre la misma finalización del año 1994, se había apartado el jefe de la URXV (Depto. San Jerónimo) por existir una denuncia penal en la que se lo involucra como operador de una red de juego clandestino existente en las principales localidades del mencionado departamento (El Litoral, Santa Fe, 29/12/1995); el 20/01/1995 se había detenido a un oficial principal que cumplía funciones en la jefatura de la URII (Depto. Rosario) acusado de formar parte de una organización criminal dedicada al secuestro extorsivo (El Litoral, Santa Fe, 21/1/1995); el 19/02/1995, representantes de la vecinal del barrio Fonavi de la ciudad de Santa Fe, hicieron una denuncia penal y pública contra efectivos de la URI (Depto. La Capital) por haber sometido a un grupo de jóvenes y adolescentes de este barrio a apremios y torturas en una seccional policial (El Litoral, Santa Fe, 19/02/1995); el 23/03/1995 imputaron a varios efectivos de la Sección Robos y Hurtos de la URII por los delitos de privación ilegítima de la libertad y extorsión, donde resultaron víctimas varios ciudadanos a los cuales los funcionarios policiales detenían y extorsionaban con la finalidad solicitarles dinero o entrega de bienes a cambio de no confeccionarles “causas penales fraguadas” (El Litoral, Santa Fe, 23/02/1995); el 22/04/1995 denuncian prácticas sistemáticas de violencia y realización de “submarinos secos” desplegadas por funcionarios de la Seccional 12ª de la ciudad de Santa Tomé (URI) contra jóvenes y adolescentes (El Litoral, Santa Fe, 22/04/1995); en el mes de junio del mismo año, el Juzgado de Instrucción de la 3ra Nominación en lo Penal detiene e imputa penalmente a tres efectivos de la URI por el asesinato de un joven de 17 años de edad, luego de detenerlo y torturarlo (El Litoral, Santa Fe, 14/06/1995); durante gran parte del año 1995 en forma recurrente se hicieron denuncias públicas y penales que pusieron sobre relieve la existencia de prácticas perpetradas por funcionarios de la URIX (Depto. General Obligado), que incluían desde apremios ilegales hasta el asesinato de un adolescente en un procedimiento policial y la muerte bajo custodia de dos ciudadanos detenidos en la Alcaldía policial de la ciudad de Reconquista. Por último cabe mencionar, el caso de José Luis Vallejos, asesinado el 10/08/1995, en el marco de un procedimiento preventivo desarrollado por funcionarios de la Comisaría 13 (URII), Causa N° 1.110/95, caratulada como “homicidio y falsificación de instrumento público”, Juzgado de Instrucción de la 3ª nominación de Rosario, interviniendo posteriormente el tribunal de segunda Instancia, Sala IV de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de Rosario (Cels-HRW, 1998: 98-99). Esta “cobertura” por parte del gobernador Reutemann, no solo alcanzaba a las huestes policiales, sino que, obviamente, incluía a los miembros de su propio staff político. En esta dirección, recordemos que a pesar del incremento escalonado, durante su primer gestión, de fuertes reclamos ciudadanos referidos al aumento del delito, a la ineficacia policial y a los casos flagrantes de violencia y corrupción policial, el mandatario justicialista decidió “premiar” al entonces ministro de gobierno, Jorge Boff (de quien dependían formalmente la performance de la administración provincial frente a los mencionados hecho) enviando, a la legislatura provincial, la solicitud de aprobación del pliego en el cargo de Procurador General de la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Santa Fe (El Litoral, Santa Fe, 30/08/1995).

sobre el cual se dinamizaron estrategias y equilibrios de poder fluctuantes entre políticos y policías a partir de diciembre de 1995. En lo que respecta, a la novel “cúpula policial” esta interpelación fue abordada mediáticamente con un típico recurso policial, la “minimización” o “negación” del fenómeno. Al ser consultado, el comisario general Mariano Savia remarcó: “Respecto de los casos de apremios ilegales a detenidos y hechos de corrupción, se tratan de casos de malas actuaciones por falta de conocimiento y formación y en los otros casos de minorías aisladas, de todas formas requiero tiempo para conocer en profundidad la entidad de esos casos y de las denuncias”.¹⁵⁵ En igual sentido, al ser preguntado respecto de su posición en torno a casos emblemáticos de crecimiento patrimonial injustificado de funcionarios policiales, el jefe de la policía santafesina afirmaba categóricamente: “Yo no conozco jefes policiales que sean millonarios”. Frente a esta respuesta el entrevistador le da a conocer el caso concreto de la compra de un inmueble por parte del exjefe policial del reutemanismo Lelio Vignolo valuado, en aquel momento, en ciento cuarenta mil dólares, ante lo cual el comisario Savia responde telegráficamente: “a mí no me consta”.¹⁵⁶

Este recurso negacionista del novel vértice policial no pudo, sin embargo, obturar la continua y concentrada aparición de este tipo de denuncias en la esfera pública.¹⁵⁷ En un extenso informe periodístico, donde se realizó un pormenorizado relevamiento de investigaciones judiciales en las que estaban involucrados, en calidad e imputados, un

¹⁵⁵ El Litoral, Santa Fe, 17/12/1995. Unos meses después, luego de ser descubierta una red de recaudación ilegal policial vinculada a la explotación sexual en la capital provincial, un alto funcionario policial sostuvo: “Usted me pregunta si se trata de un caso de corruptela policial y, puntualmente lo es [...] Tengo la esperanza de que sea un hecho aislado [...] Desde esta administración se han impartido reiteradamente las medidas para combatir la prostitución y las estadísticas así lo reflejan [...] Aunque las órdenes se bajan y existen controles no es posible estar en todos los lugares permanentemente [...] Consecuentemente comprenda cuál es el estupor y la razón del asombro y nuestro enojo” (El Litoral, Santa Fe, 04/05/1996).

¹⁵⁶ Ver <http://tvdoc.com.ar/video/savia201014223/>

¹⁵⁷ Solo a título de ejemplo mencionemos: la remoción completa de las autoridades de la Comisaría 6ta. de la ciudad de Santa Fe como consecuencia de los efectos derivados de una investigación judicial que puso al descubierto una amplia red policial de extorsión y recaudación ilegal vinculada al mercado de la explotación sexual (El Litoral, Santa Fe, 04/05/1996). En el mes de septiembre del mismo año se remueve la cúpula de la Sección Robo y Hurtos de la URII, luego que una investigación judicial demostrara la existencia de una asociación ilícita integrada por miembros superiores y subalternos, dedicados a la extorsión, apropiación y comercialización ilícita de mercadería robada (La Capital, Rosario, 17/09/1996). En el mes de octubre se detuvo por orden de la Justicia Federal al subjefe de la Comisaría 2da de la ciudad de Santa Fe, sindicado por integrar una banda de piratas del asfalto cuando cumplía funciones en la URVIII (Depto. Gral. López). Esta banda operaba en una zona amplia que comprendía el norte de la provincia de Buenos Aires, y el sur de las provincias de Santa Fe y Córdoba y se concentraba en el robo y posterior comercialización ilegal de automóviles, camiones y cargamentos de productos agrícolas (El Litoral, Santa Fe, 04/10/1996).

número considerable de funcionarios policiales¹⁵⁸, el entonces jefe policial provincial manifestaba:

*“Es bueno que me pregunte esto. Este es un medio adecuado para comunicarle a quien piense que hubo algún tipo de encubrimiento, que se acerque a la jefatura de policía y lo denuncie [...] Tengo que reconocer que algunos de estos casos no los conozco bien porque no ocurrieron durante mi gestión”.*¹⁵⁹

Por otro lado, el jefe policial señaló, que tanto el gobernador como el ministro Rosúa, le habían dado órdenes precisas respecto a la necesidad de avanzar con medidas concretas para controlar los problemas vinculados al “prostitución” y al “juego clandestino” - históricos y extendidos mercados regulados ilegalmente por las instituciones policiales- aseverando que “mi compromiso es trabajar contra todo lo que quebrante la ley. El juego, la prostitución y el delito. Vamos hacer todo lo posible para satisfacer las directrices políticas y las necesidades de la población”.¹⁶⁰

Desde la óptica de los gestores políticos, la acumulación y la aparición en la agenda pública de estos eventos, fue decodificada inicialmente, como un factor que podría ser instrumentalizado como justificativo para avanzar con algunas iniciativas presentadas en clave de reforma policial. En el sentido de encontrar en la violencia y corrupción policial un problema y una demanda social que requerían una respuesta política. Por lo tanto, creyeron encontrar allí, un “vocabulario de motivos”¹⁶¹ que habilite y justifique una intervención política más activa sobre el dispositivo policial. Al respecto un funcionario de aquel gabinete señalaba:

“La secuencia y aparición continua de denuncias públicas de hechos de corrupción y de excesos policiales sirvió para que nuestro gobierno pueda exigirle a la policía un acomodamiento y un ajuste a nuestras directrices. La inocultable desconfianza de la sociedad respecto a la institución policial jugaba un punto a favor para nuestros planes. De todas formas sabíamos que había que elegir qué batallas se podrían dar y cuáles no. Sí, teníamos claro que la autonomía policial era el principal desafío político, todos los cambios vendrían como consecuencia de terminar con esta situación. La capacidad de la policía y la continuidad de determinado status quo desde el regreso a la democracia no eran elementos menores a la hora de evaluar las

¹⁵⁸ En este relevamiento se detallaban casos de apremios, torturas, ejecuciones extrajudiciales, existencias de redes de gestión y recaudación en mercados ilegales vinculados al juego clandestino y la explotación sexual; piratería del asfalto, encubrimiento, fraguado y entorpecimiento de investigaciones penales, acciones de intimidación focalizadas sobre denunciantes, víctimas, familiares y operadores judiciales, etc..

¹⁵⁹ El Litoral, Santa Fe, 18/09/1996.

¹⁶⁰ El Litoral, Santa Fe, 20/12/1995.

¹⁶¹ Cuando utilizamos el concepto “vocabularios de motivos” lo hacemos en referencia a lo definido por C.W. Mills (en el texto “Acciones situadas y vocabularios de motivos”, 1940). Entendiendo que los sujetos despliegan un actuar significativo anclados en una posición espacial y temporal, que refleja una intencionalidad, una visión mental de lo que “es” y “debe ser”, donde se hacen presentes sus preferencias y elecciones. Este actuar significativo que emerge como proceso individual, necesariamente se articula sobre un plexo cultural colectivo que actúa, al mismo tiempo, como escenario y como horizonte situacional y de sentido. El abordaje de esta “significación” y “la situación” puede permitirnos hacer visibles los razonamientos y las categorías que regularmente los sujetos ponen en marcha para aprehender la realidad, definir ciertos objetos o procesos sociales y actuar en consecuencia.

estrategias de gobierno” (AM, ex funcionario del MGJyC, gestión Obeid 1995-1999; 2003-2007, entrevista personal).

En el mes de septiembre de aquel año 1996, el ministro Rosúa, va a ser citado a la Cámara de Senadores de la provincia, a los fines de rendir cuentas ante los legisladores, en razón de una serie de temas candentes de la agenda política, fundamentalmente aquellos vinculados con el funcionamiento de la institución policial. En aquella oportunidad, Rosúa, apelará a una estrategia equilibrista, mediante la utilización de expresiones y defunciones en tono ambivalentes, pues afirmó que “hay que reconocer el avance del juego, de la prostitución y de la droga en el territorio provincial”, y sin establecer conexiones directas, seguidamente señaló:

“[...] hay corrupción en la policía [...] ésta debe hacer su propia depuración”. Ahora bien, al ser consultado sobre casos específicos de corrupción policial, el ministro político del obeidismo, ensayó una estrategia de “cobertura” ambivalente, pues por un lado, afirmó “[...] no me constan esos casos, si así fuera lo denunciaríamos y lo sancionaríamos de inmediato”. Seguidamente reconocía los logros positivos de algunas secciones policiales en la “lucha contra el narcotráfico”, aseverando que “[...] hay una evidente desigualdad entre los narcotraficantes y la policía [...] cuando se habla de ineficacia policial se olvida que en los últimos seis años no hubo inversión en estas áreas que han estado sumidas a las políticas de ajuste y restricción”.¹⁶²

Vemos aquí entonces el despliegue de una estrategia política que, a partir de la “problematización” de un fenómeno (la corrupción y la violencia institucional), procuró disminuir los pisos de autonomía policial, pero que, al mismo tiempo, se matizó ésta iniciativa producto de una mensuración de los potenciales efectos sociopolíticos desestabilizadores y de las verdaderas capacidades y cuotas de fuerza acumuladas en el polo policial. Al mismo tiempo esta problematización política y social, fue correspondida con una estrategia policial de minimización de tales problemas y, en los casos de reconocimiento, se apeló a la supuesta existencia de mecanismos institucionales de autodepuración que se movilizarían con independencia de la decisión y el control político.

2.3. Desplegando iniciativas políticas tenues y medidas.

Luego de un acotado primer momento de conocimiento mutuo entre los referentes del gobierno obeidista y el vértice policial, en forma escalonada y paulatina, los actores políticos comenzaron a motorizar algunos de los planes y proyectos verbalizados en forma genérica durante la campaña electoral y previamente a la asunción de la gobernación. En un marcado ejercicio de medida y equilibrio, Roberto Rosúa comenzó a tener apariciones

¹⁶² El Litoral, Santa Fe, 19/09/1996. Aquí si resulta importante señalar que en esta oportunidad, el ministro Rosúa, se mostró enfáticamente crítico respecto a las prácticas de recaudación policial ilegal en torno a las redes de proxenetismo, lo cual luego generó uno de los principales contrapuntos o “escándalo público” entre políticos y policías, luego del asesinato, en el mes enero de 2004 –segundo gobierno de Obeid-, de una referente del movimiento de las trabajadoras sexuales, Sandra Cabrera.

públicas, presentando simultáneamente, por un lado, gestos o guiños orientados a lograr legitimidad y apoyo dentro de las filas policiales, y por otro, dando cuenta de algunas de las iniciativas políticas programadas que tendrían un impacto directo en los diferenciales de autonomía policial acumulados inercialmente hasta ese período:

“Una de las cosas que hay que mejorar es la comunicación entre la policía y la población. En la provincia en este tiempo se han esclarecido el cien por ciento de los homicidios. En general es muy alto el porcentaje de los esclarecimiento de los grandes delitos, eso marca que aquí la policía trabaja bien [...] El objetivo es que la policía tenga la certeza de que el poder político apoya el proceder policial”.¹⁶³ Y al mismo tiempo señalaba: “Vamos a reestructurar la totalidad de los mandos policiales. Se fijarán pautas y normas de acción directamente fiscalizadas por el subsecretario de seguridad pública [...] pretendemos establecer un régimen severo de premios y castigos. Al buen funcionario hay que premiarlo, al mal funcionario, investigarlo y ralearlo de la administración. Sería muy interesante si podemos introducir un sistema de autodepuración, para lo cual vamos a crear una Dirección Provincial de Orden Interno que tenga jurisdicción provincial y que sobrepase los verdaderos feudos que son algunas de las unidades regionales, que puedan investigar el accionar de arriba abajo. Por otro lado, hemos propuesto la creación de otras direcciones. En la policía no hay unidad de mando en lo que hace a operaciones, en este momento. Hay un jefe de policía, un subjefe y una plana mayor que asesora y después, cada una de las 19 unidades regionales son verdaderos cotos de caza. Entonces la idea es crear una Dirección General de Informaciones e Investigaciones, una de Operaciones, más la de Orden Interno. Con esto pretendemos centralizar los aspectos fundamentales y establecer toda una suerte de ida y vuelta de la información. Hoy no puede ser que el poder político no tenga su propio sistema de información y dependa casi totalmente de la policía en este aspecto. [...] El jefe que pusimos está respondiendo, está produciendo relevos a medida que recorre las comisarias. Si se ve que suceden determinadas cosas en la comunidad y la policía no interviene, es que hubo complacencia o complicidad. Entonces antes la duda nosotros ahora relevamos y luego vemos. Es ineludible el control político del gobierno. La policía dice: ‘Y, no teníamos directivas’. Al no tener directivas, un cuerpo que funciona con la pistola, con el poder, con la posibilidad de la coacción legal, puede llegar a cualquier tipo de acción desahorada”.¹⁶⁴

Vimos así emerger en la superficie pública una estrategia política que hacía coexistir simbólicamente dos mensajes hacia la policía santafesina, por un lado, se registraron definiciones de reconocimiento al trabajo desplegado, de haberse adecuado funcionalmente para responder algunos de los requerimientos políticos, la designación de funcionarios políticos con pasado militar “digeribles” al “target policial”, así como también la aceptación de alguna de las demandas policiales en el terreno presupuestario. Y, simultáneamente, enunciaciones concretas donde se plasmaron críticas abiertas hacia ciertas lógicas de funcionamiento institucional, a los entramados policiales de corrupción y violencia y a la “autonomía policial” respecto del poder político. Estas últimas definiciones

¹⁶³ El Litoral, Santa Fe, 14/01/1996. En la misma dirección, unos días después, se publicaba una nueva noticia en la que se consignaba que el ministro, “[...] se mostró satisfecho en alguna medida por los logros obtenidos en Santa Fe en materia de seguridad, con mayor presencia policial en las calles y el efecto tranquilizador que eso ha operado en la población” aseverando: “Yo creo que se ha logrado bastante en materia de prevención [...] en el plano cualitativo el haber acentuado los aspectos de conducción policial que hacen a la idea de trabajar en las calles, sacar a los agentes a las calles. Yo evalúo eso como muy positivo y creo que la gente lo recibe así”. Al mismo tiempo, Roberto Rosúa, daba cabida al recurrente reclamo policial de recursos, concluyendo que “[...] sin ninguna duda se necesita de más personal. Nosotros le vamos a plantear la semana que viene al gobernador nuestros requerimientos en materia de personal y seguridad para el presupuesto” (El Litoral, Santa Fe, 25/01/1996).

¹⁶⁴ El Litoral, Santa Fe, 14/01/1996.

no solamente se reducían a un reconocimiento de una “agenda de problemas” sino que venían acompañadas de la puesta en escena de un conjunto de acciones e iniciativas dispuestas a afrontarlas. Una de las asesoras gubernamentales reconocía este doble componente de la estrategia desplegada por el equipo de gobierno durante estos primeros momentos:

“Nosotros sabíamos que en ese primer momento, donde estábamos tratando de hacer pie en la gestión, debíamos movernos con equilibrio y cautela frente a la policía y la opinión pública. Veníamos de un proceso electoral donde el margen de la victoria había sido exiguo y donde el problema del aumento del delito estaba en la tapa de todos los diarios. No podíamos mostrar todas nuestras cartas desde el inicio. Uno de los temas debatidos internamente en el equipo de gestión y teniendo en cuenta otras experiencias de planes de reforma policial, pasaba por definir cuándo era el momento adecuado para avanzar, fundamentalmente para terminar con la autonomía de la policía. Unos pensaban que los primeros meses eran cruciales para avanzar en nuestros planes, que lo que no se lograba allí, no se implementaba más. Otros, en cambio, sostenían que teníamos que movernos con moderación, teníamos que lograr los consensos políticos, de la sociedad y ganar la aceptación y confianza de algunos sectores de la policía, pues estábamos claramente en desventajas respecto a su poder y capacidad de presión y desestabilización. Entonces lo que primó fue una salida intermedia, donde se trató de combinar las dos posiciones. Creo que un momento bisagra se produjo con la represión a los bancarios en el mes de marzo de 1996 y el caso de la muerte de un joven en la sección Robos y Hurtos de Santa Fe” (FM, ex funcionaria del MGJyC, gestión Obeid, 1995-1999, entrevista personal).

Se esbozó así, en la voz de los gestores políticos de aquel gobierno, el reconocimiento de unas correlaciones de fuerza que en principio estos visualizaron y definieron con una inclinación hacia el polo policial dada su capacidad de “presión y desestabilización”, lo cual actuaba como un condicionante del novel gobierno, el que tuvo sus primeros rodajes en un contexto caracterizado por poseer una delgada base de sustentación político-electoral y, al mismo tiempo, portaba la “necesidad” de contar con las huestes policiales como forma de responder a las crecientes y visibles demandas ciudadanas en torno a la inseguridad frente al delito. Vemos así como la perspectiva figuracional posibilita una lectura que no solamente historice sino que al mismo tiempo de cuenta del equilibrio inestable en las relaciones de interdependencia político-policial en territorio santafesino durante esta fase, devolviéndonos una imagen mucho más compleja que las interpretaciones lineales de instrumentalidad y autonomía.

2.4. El “escándalo público” como estrategia de resistencia policial.

Las primeras iniciativas insinuadas por los actores políticos comenzaron a generar “equilibrios inestables” al interior de la trama vincular político-policial, dando paso al despliegue de estrategias de resistencia en cabeza de algunos sectores policiales, las cuales se manifestaron ya sea, en formas solapadas y sutiles, y otras, emergieron como más abiertas y beligerantes. Respecto de estas últimas, sin lugar a dudas producen un mayor impacto al interior de la trama vincular político-policial, ya que en cierta medida estas

interpelan, por medio de la inestabilidad pública y mediática, las capacidades de gobierno y legitimidades de los actores políticos. Un ex jefe policial entrevistado aseveraba:

“Los policías sabemos muy bien que a las autoridades no les gusta que aparezcan los problemas en los medios, que sean tapas de los diarios. A los políticos no le gusta que se hagan “olas”, prefieren un mar planchado y quieto. Algo de eso lo puede asegurar la policía pero también la policía sabe cómo mover las fichas y que el mar se ponga agitado. Cuando los políticos toman decisiones y acciones a espaldas de los intereses policiales, el ‘vuelto’ está a la vuelta de la esquina. Los quilombos donde está involucrada la policía sabemos que tiene costos para nosotros pero son mayores para los políticos. Nosotros no necesitamos votos y sabemos que los políticos sí los necesitan” (JD, ex jefe policial, 49 años).

En este extracto de una voz policial, se patentiza una decodificación de la “necesidad” y por lo tanto de una supuesta “dependencia” que tienen los actores políticos respecto del dispositivo policial, siendo que en la representación policial, los gobernantes no solo requieren de su cooperación y colaboración funcional más o menos eficiente en el mantenimiento del orden sino que además necesitan mesura y baja visibilidad pública negativa, aspectos ambos que podrían impactar en los volúmenes de adhesión electoral, dinámica a la cual, en principio, la institución policial se encontraría exenta. En consonancia, asistimos a la emergencia de la estrategia policial de resistencia mediante el “escándalo público” como forma de explotar esta “necesidad política”, la cual adquirió su forma más expresiva con la violenta represión a la movilización de los trabajadores del Banco de Santa Fe quienes, el 07 de marzo de 1996, se manifestaron frente al edificio de la Legislatura Provincial, con la finalidad de expresar su oposición a la aprobación del proyecto de ley que debía tratarse en la Cámara de Senadores, en razón del cual se privatizó la mencionada entidad bancaria estatal. Producto de la desmesura y brutalidad policial, se produjo un importante número de víctimas que incluyeron a trabajadores bancarios así como también de la prensa, resultando muchos de ellos con graves y serias lesiones como resultado de la utilización, por parte del personal policial interviniente, de escudos, balistones, armas antitumultos y armas de fuego.¹⁶⁵ La primera respuesta a este evento por parte del sector gubernamental fue encabezada por el propio ministro Rosúa, quién en el día posterior, en forma categórica señaló que:

¹⁶⁵ Es pertinente recordar que la utilización de armas de fuego por parte del personal policial no solo se hizo mediante disparos intimidatorios sino que muchos de ellos fueron dirigidos directamente contra el grupo de trabajadores manifestantes, resultando varios de ellos con heridas graves producidas por armas de fuego y, en otros casos, se registraron casos de fracturas y heridas cortantes graves en rostros y miembros superiores e inferiores de las víctimas producto del injustificado y excesivo uso de la fuerza física policial. Como consecuencia de la magnitud del evento represivo se produjo la apertura de una investigación judicial que culminó en el mes de octubre de 2003, con un fallo de la Cámara de Apelaciones en lo penal (Sala III) en la que se determinó que cuatro comisarios de alto rango fueron condenados por incumplimiento de los deberes de funcionario público, mientras que 17 efectivos fueron absueltos por el beneficio de la duda. (El Litoral, Santa Fe, 08/03/1996; 14/03/1996; 19/06/1996 y 07/03/1996). Asimismo puede verse un informe periodístico detallado sobre este evento represivo en el sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/1996-la-represion-a-los-trabajadores-bancarios/>

*“No hubo orden de represión [...] La represión fue producto de la desobediencia policial [...] Nosotros establecimos pautas claras: no represión, si prevención y garantía para el funcionamiento de la institución, en este caso el Senado que debía debatir una ley y la garantía del disenso democrático [...] todos los otros aspectos operacionales corresponden al funcionamiento de la policía, que debe enmarcarse en esta orden global”.*¹⁶⁶

Vemos aquí plasmarse una de las dimensiones de la interdependencia entre políticos y policías en términos de lo que Brodeur (2011) denominó un “cheque en gris, en el sentido que los actores políticos “gobiernan” la institución policial con unas directrices de basamento normativo lo bastantes amplias e imprecisas que les permite, en un momento posterior, avalar, denegar o no reconocer lo que efectivamente fue autorizado. De todas formas, las directrices son lo suficientemente legibles como para posibilitar que los funcionarios policiales, puedan al mismo tiempo afirmar que su accionar estaba explícita o implícitamente contenido en una directriz política. De esta forma, políticos y policías toman recaudos y se protegen, generando potenciales e interminables conflictos de determinación de las responsabilidades ante la ocurrencia de ciertos hechos o escándalos públicos.

La gravedad del evento y de las consecuencias derivadas del suceso represivo policial generó un rápido y extendido rechazo social y político que derivó en el pedido de interpelación del ministro de gobierno por parte de la legislatura provincial, así como la apertura de una investigación judicial que no solamente afectó a la cúpula policial – incluyendo por ejemplo al jefe y subjefe provinciales de la PSF, Mariano Savia y José Sánchez Romero y al entonces jefe la URI, comisario mayor Luis A. Bellini- sino que también impactó tanto al gobernador Jorge Obeid, como al vicegobernador Gualberto Venesia y al titular de la cartera ministerial de gobierno, Roberto Rosúa, siendo que estos últimos fueron denunciados por organizaciones gremiales por las presuntas responsabilidades políticas y legales respecto del evento represivo (Marenoni, 2016:234-235).¹⁶⁷

¹⁶⁶ El Litoral, Santa Fe, 08/03/1996. Asimismo ver La Capital, Rosario, 08/03/1996 y Rosario 12, Rosario, 08/03/1996.

¹⁶⁷ De acuerdo a Marenoni (2016:235-236) el amplio rechazo social y político que ocasionó la represión policial a los trabajadores bancarios y periodistas, se cristalizó en aquellos días en un conjunto de “acciones que se iniciaron a partir del 7 de marzo [...] por ejemplo: una movilización hacia la Casa Gris en repudio de lo acontecido el mismo día por la noche que reunió a más de 400 personas en la Plaza de Mayo de la ciudad de Santa Fe; el día 8 de marzo un paro masivo de todas las seccionales del Banco de Santa Fe a lo que se suma una conferencia de prensa en la capital y una doble movilización en la ciudad de Rosario (una por la mañana y otra por la tarde), el pedido de renuncia y penalidades legales a Jorge Obeid, Gualberto Venesia y al ministro de gobierno, Rosúa [...] Al repudio de la privatización se sumaba ahora el repudio a la represión y la conversión de la situación particular en un problema social general. No fueron pocos los que acompañaron a partir de entonces a la Asociación Bancaria seccional Santa Fe en su lucha, entre ellos, por solo mencionar algunos: la conducción de la Confederación General del Trabajo Rosario, Santa Fe, San Lorenzo y Casilda; la Confederación de los Trabajadores Argentinos (CTA) y la Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA); la Federación Agraria; Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas (APYME); Sindicato Luz y Fuerza;

Este evento fue decodificado, por parte de los actores políticos como un típico acto de resistencia policial a las, hasta allí, insinuaciones discursivas de algunos de los componentes que en materia de la política policial se proyectaban implementar por la gestión Obeid. Apoyando esta inferencia, otro de los integrantes del equipo de gobierno sostenía:

“La represión de la movilización de los agentes bancarios aceleró algunos de los tiempos políticos que veníamos proyectando. Es muy difícil aseverar tajantemente que la represión fue orquestada pero no deja de ser sugestivo que casi simultáneamente que hacemos públicos los primeros anuncios de nuestro plan de reforma policial sucediera semejante comportamiento policial. Como siempre sucede, el político está débilmente equipado para poder aportar todos los elementos que pudieran haber logrado una rápida condena judicial y establecer las responsabilidades policiales, eso se logró muchos años después. Pensemos que no solamente era la misma policía involucrada la que debería investigar a sus propios colegas sino que era la misma policía, los mismos jefes con lo que el gobierno debía trabajar cotidianamente y responder a las demandas de la ciudadanía santafesina. Esto no es un elemento menor a la hora de medir fuerzas y evaluar la diferencia entre lo deseable y lo posible. De todas formas para nosotros internamente la represión fue una señal así también como lo fue el caso Duarte, fueron señales de resistencia al cambio y de querer continuar siendo autónomos” (AM, ex funcionario del MGJyC, gestión Obeid, 1995-1999 y 2003-2007, entrevista personal)

Sobre este último caso mencionado por el funcionario obeidista, recordemos que 20 de Abril de 1998 Miguel Duarte, de 18 años de edad, quien había sido detenido por fuerzas policiales, fue asesinado en la sección Robos y Hurtos de la URI de la PSF. En este espacio fue alojado y torturado durante cuarenta y ocho horas continuadas, apareciendo ahorcado en una celda en la madrugada del 20 de abril. Este hecho desencadenó la decisión del gobernador Jorge Obeid de disolver la emblemática dependencia policial el 8 de mayo de ese mismo año. Posteriormente el 26 de abril de 2002, los efectivos policiales Miguel Ángel Martínez, Diego Alberto Albarenque y Juan Daniel Tosolini fueron condenados por los delitos de torturas y homicidio doblemente calificado. Un cuarto policía, Teodomiro Leal, fue condenado por encubrimiento y un preso, también apellidado Duarte, fue condenado como partícipe y “colaborador”. Posteriormente, en el año 2003, este último aparecerá también ahorcado en un “aparente” suicidio en la celda en la que se encontraba alojado en la Unidad Penitenciaria Nro. 1 de Coronda.

Al ser consultado sobre el caso y la decisión política tomada, el ministro Roberto Rosúa, aseveraba que:

Asociación de los Trabajadores del Estado (ATE), Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP), Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE), Asociación de Docentes Universitarios del Litoral (ADUL), Centros de Estudiantes de la UNL, partidos políticos (Partido Demócrata Progresista, Unión Cívica Radical, Partido Socialista Popular, Partido Comunista)”. Asimismo este acto represivo policial tuvo un alto impacto en la opinión pública nacional, generando reacciones de personalidades como Raúl E. Zaffaroni, quién al ser consultado por lo acaecido en la ciudad de Santa Fe, aseveró “Allí hay una responsabilidad plena del poder político. No podemos caer en el juego de echarle la culpa individualmente a la policía, que sí tiene responsabilidades penales [...] Frente a la represión policial, el poder político mira para otro lado” (El Litoral, Santa Fe, 14/03/1996).

*"[...] no hay revolución sin símbolos como decía un autor inglés. Robos y Hurtos era el símbolo de la policía dura, pesada y la que no entendió el mensaje, encapsulada en la vieja historia. Esto es un mensaje para ellos: la cosa no está para bromas, esto viene en serio [...] Por eso o hago una disquisición teórica o me sumo a resolver el problema".*¹⁶⁸ *"He sido yo en persona quien le solicitó al gobernador que firmase el decreto para disolver todas las secciones de Robos y Hurtos de la provincias, de modo tal de demostrar que esto no es mera cosmética [...] hay secciones con más vicios y que otras, todo depende de los jefes que las controlen. Estos acontecimientos demandan una rápida sanción "* y reveló que *"esto se enmarca en una reforma integral de la policía que se está preparando y que será anunciada por el gobernador Obeid en los próximos días".*¹⁶⁹

El principal referente del grupo político visualizó y definió de esta forma, la existencia de un escenario de tensión y conflicto en la configuración político-policial santafesina ocasionado por las estrategias policiales de desestabilización, y al mismo tiempo, proyectó como una iniciativa orientada a equilibrar la balanza de poder, no solo acciones políticas que demuestren decisionismo y autoridad sino que quiso enviar mensajes simbólicos a las huestes policiales que se estaba asistiendo al preludio de una modificación sustancial de las modalidades del "gobierno de la institución policial".

Por último, en el marco de relevamiento de las tácticas de resistencia policial más visibles e importantes, se evidenció una sucesión de acciones policiales, ancladas en su calidad de grupo de presión política, mediante las cuales trataron de canalizar mediáticamente su rechazo al proyecto de reforma policial del primer obeidismo. En una extensa nota publicada en un medio de prensa, que tuvo a su vez una alta difusión y repercusión pública, funcionarios policiales entrevistados, señalaban:

"La policía de la provincia es una institución como tantas otras, profesionalizada, y como tal debe ser dirigida por hombres entendidos en la materia, llámese en este caso profesionales de la misma institución – con grados superiores- que han llegado a tales a través de años de trabajo [...]". Respecto de la autonomía policial alegada por el gobierno provincial, los efectivos entrevistados opinaban que: *"[...] esta no existe, por el contrario se observa una paulatina y progresiva acción de debilitamiento de los mandos policiales en sus jerarquías más altas [...] es totalmente negativa la medida adoptada por el actual ministro de gobierno [...]"*

¹⁶⁸ Rosario 12, Rosario, 17/05/1998. Asimismo se debe recordar que el 14 de mayo de ese mismo año, resulta asesinado en la ciudad de Rosario, Ariel Flores de 18 años de edad, siendo el autor material un suboficial de apellido Monge. Flores supuestamente había sido herido en una pierna en un intento de robo, posteriormente lo trasladan en un patrullero a un hospital, este móvil policial choca con un colectivo, lo que determina que el traslado se continuara en la parte posterior de una camioneta policial. Al llegar al hospital, el joven Flores tenía dos disparos más en el tórax lo cuales habían sido provocado a quemarropa. Al ser consultado por este caso, el ministro de gobierno, afirmaba que "[...] la sociedad debe tener conciencia de las dificultades que tiene el trabajo policial, sin que esto signifique que se mate a los delincuentes infamemente [...] en esta realidad un policía equivoca su rol y se convierte en vengador, porque también hay que decir que la gente los aplaudió tras la muerte de Flores". Consultado sobre el efecto dominó que pueda tener este caso en las filas policiales, el ministro confió en la respuesta de los jefes "con quien tenemos que salir a hacer docencia urgente" aunque reconoció que lo máximo que escuchó de boca de la propia policía es un "se les fue la mano" (Rosario 12, Rosario, 17/05/1998).

¹⁶⁹ Rosario 12, Rosario, 07/07/1998. Simultáneamente con la disolución de la sección policial mencionada, el ministro Rosúa también decidió separar del cargo de jefe de la URI, al comisario Fernando Ferrero, quien fue reemplazado por el comisario mayor Jorge López. Días posteriores al homicidio de Miguel Duarte, recibieron amenazas intimidatorias, "para que la terminen con Robos y Hurtos", el secretario del juzgado interviniente en la investigación, el abogado de la familia Duarte y un periodista santafesino. A este último como acto intimidatorio se le dejó un recipiente conteniendo una granada en la puerta de su domicilio (Rosario 12, Rosario, 13/06/1998).

*que culminó con el descabezamiento de todos los comisarios generales en actividad”. La intromisión de los “civiles” en el control y gobierno de la institución “es retrotraerse a la década del 60’ cuando los jefes policiales departamentales eran manejados como títeres, por el partido político al cual pertenecían, pese a que personalmente podían ser muy buena gente”. Finalizando la entrevista aseveraban: “en estos tres años, sólo hubo algunas acciones y anuncios efectistas [...] que resultaron solamente un cambio de denominación y sirvieron nada más que de distracción”.*¹⁷⁰

Los actores policiales no solo reivindicaron así la necesidad de mantener cuotas de autonomía respecto del poder político, basada en la existencia de “intereses y saberes” profesionales ajenos al quehacer y entendimiento de los políticos, sino que además interpretaron que la modificación de las modalidades del vínculo político-policial hasta allí registrado, importaba una suerte de “politización” de la institución que atentaba y erosionaba una supuesta “neutralidad política” de la policía santafesina, la cual debía ser resguardada.

La “jugada” reactiva de los actores políticos ante los indicadores de “resistencia policial” orientados a conservar cuotas de autonomía relacional respecto al poder político, se plasmó visiblemente en dos aspectos. En primer término, como ya lo habíamos señalado anteriormente, se apeló al relevo y designación de nuevos funcionarios policiales en puestos jerárquicos de la estructura policial como una “señal” de control político y mensaje simbólico a las huestes policiales. Esto fundamentado no solamente en la existencia de una superioridad o jerarquía funcional legalmente estatuida sino además en que los actores políticos portan una legitimidad política ausente en las filas policiales. Lo que en el grupo policial era decodificado negativamente como “politización” entre los actores policiales era reivindicado como una condición necesaria y positiva de un gobierno ungido por la voluntad democrática. Al anunciar la decisión política de desafectación y designación de jefes policiales, en diferentes unidades regionales y otras áreas policiales, el Ministro de Gobierno, aseveraba en este sentido:

*“Nosotros consideramos que la conducción policial son cargos políticos, con determinadas capacidades o aptitudes específicas, pero que en definitiva, revisten esa misma condición”*¹⁷¹. En sentido similar afirmaba en la entrevista: *“La designación y remoción de las autoridades policiales es un prerrogativa del gobernador y del ministro, a la que se debe recurrir cuando existe una evaluación política del bajo compromiso y desenvolvimiento negativo de quienes dirigen la institución. En una democracia directamente el gobernador e indirectamente aquellos a quienes él elija para gobernar, están investidos de la legitimidad popular para tomar decisiones, por lo tanto, no se debe aceptar que esa legitimidad sea puesta en tela de juicio o atacada por el desempeño de funcionarios estatales que no están sometidos a la legitimidad política”* (Roberto Rosúa, ex Ministro de Gobierno, gestión Obeid, 1995-1999; 2004-2007, entrevista personal).

¹⁷⁰ La extensa entrevista a funcionarios policiales anónimos, fue publicada bajo el título “El proyecto de Reforma Policial genera malestar en miembros de la institución” en Diario la Opinión, Rafaela, 27/08/1998.

¹⁷¹ El Litoral, Santa Fe, 07/08/1996. En esa oportunidad el ministro Rosúa, anunció el relevamiento del jefe y subjefe de la URI, involucrados en la represión de los trabajadores bancarios y periodistas, así como también la designación de nuevas autoridades en las UR VIII, XIX, en la Dirección General de Seguridad Rural, en la Secretaría General de la jefatura provincial y la Unidad Casa de Gobierno (El Litoral, Santa Fe, 13/08/1996).

En segundo término, se explicitó con mayor vehemencia la puesta en marcha de un plan de reforma policial estructural. En una inequívoca estrategia desplegada en la esfera pública el ministro Rosúa, concedió una serie de extensas entrevistas a los principales medios de comunicación radial, escrito y televisivo con la finalidad de dar detalles de un plexo de iniciativas encaminadas a producir “una transformación estructural de corto, mediano y largo plazo que permitiría una mayor eficiencia policial y la adecuación definitiva del organismo a un modelo comunitario y democrático”. Al respecto aseveraba en forma tajante:

*“Creo que dentro de todas las corporaciones e instituciones, es una de las que más lentamente se encaminó hacia la democracia. Viejos reglamentos, viejas costumbres y mucho de los viejos integrantes no están abiertos y predispuestos para el cambio. Es hora de fortalecer el mando y control superior político sobre la policía”.*¹⁷²

Así se evidenciaba paulatinamente la consolidación en la arena pública santafesina de un momento “bisagra” en la trayectoria de las relaciones de interdependencia político-policial, momento en que los actores políticos no solo se autoimpusieron el desafío de “someter” a la policía santafesina a un dominio y control gubernamental en clave democrática, sino que al mismo tiempo, esto les permitió ensayar una reacción frente a la constitución del problema de la inseguridad frente al delito y la cuestión policial como un tópico políticamente relevante.

2.5. No hay revolución sin símbolos: la reforma policial en marcha. Una apuesta política con efectos inestabilizantes en las relaciones político-policiales.

En el transcurso de los primeros meses de la gestión obeidista, el equipo de colaboradores del ministro Roberto Rosúa, se concentró en la confección de un diagnóstico sobre el estado de situación existente en campo de la seguridad pública en la jurisdicción

¹⁷² El Litoral, Santa Fe, 21/04/1996. Debemos también tener presente que si bien los casos de la represión a los trabajadores bancarios y de la prensa, así como el asesinato de Miguel Duarte adquirieron mayor grado de visibilidad, durante el transcurso de los años 1996, 1997, 1998 y 1999 siguieron tomando estado público otros hechos de violencia y corrupción policial, solo a título de ejemplo podemos mencionar la “ejecución sumaria” del joven Silvio Marecco, perpetrada por el sargento Di Giorgio, homicidio que fue definido por el entonces jefe de la URII, comisario Benedicto Mattía, como un caso de un “policía justiciero” (Rosario 12, Rosario, 26/05/1998); la puesta en conocimiento de una nueva investigación de Asuntos Internos, en la que se informa que sólo ciento trece policías cuentan con procesamientos firmes por delitos que van desde extorsión, estafas, violaciones y cohecho y que estos continuaban en actividad y que más de tres mil investigaciones están “paradas” a la espera de una resolución judicial (Rosario 12, Rosario, 16/09/1998). El asesinato del joven Diego Acosta, acaecido el 21 de junio de 1999 en la ciudad de Santa Fe. Por este hecho fueron condenados por el delito de homicidio agravado y encubrimiento, el policía santafesino Silva (autor material) y otros funcionarios policiales (estos últimos por intentar fraguar la escena del hecho, “plantando” evidencias falsas). Ver programa “Entre Líneas” disponible on line en sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/informe1410141034/>

santafesina, concluyendo que era posible detectar la existencia de dos problemas centrales: “el creciente aumento de la sensación de inseguridad y la gran desconfianza de la población hacia la policía”, estableciendo en el campo de las hipótesis que “no confiar en quién nos debe cuidar, aumenta necesariamente la sensación de inseguridad” (Rosúa, 1998:29). Al mismo tiempo se reconocía que la policía santafesina también presentaba altos índices de violencia policial y de prácticas sistemática de violación a los derechos humanos. Al respecto Rosúa y Sagarduy, afirman que la “[...] utilización de la policía para la persecución del adversario político e ideológico ha sido un recurso habitual de gobiernos civiles y militares. Los altos niveles de impunidad alcanzados durante la última dictadura y que, en gran medida, se extendieron en el proceso de transición democrática, también dejaron sus marcas en las fuerzas policiales. De la misma manera, los niveles actuales de corrupción conspiran contra la legitimidad de la policía en la sociedad” (Rosúa y Sagarduy, 1999:128). Ante este marco se decidió “iniciar un proceso de reformas con el objetivo de lograr una policía confiable, honesta, eficaz en su accionar y respetuosa de los derechos de los ciudadanos” (Rosúa, 1998:29).

Producto de las tensiones y resistencias generadas como respuestas policiales a las primeras y tenues “jugadas políticas” y teniendo en cuenta el preocupante diagnóstico, antes mencionado, respecto al estado de situación de la institución policial santafesina, el nuevo gobierno provincial trató de imprimirle una cierta celeridad a la materialización de un conjunto de cambios, los cuales fueron presentados públicamente como la puesta en marcha de un “proceso de reforma policial estructural” (Gonzalez, 2005; 2007; Gonzalez, Montero y Sozzo, 2010). En el instrumento diagnóstico elaborado por el “núcleo duro” (o al menos una parte de él por las razones antes alegadas) se destacaba el alto grado de militarización de la policía, la sensación de impunidad de sus miembros, su autonomía institucional con respecto al poder político¹⁷³, la anarquía¹⁷⁴ evidenciada en el predominio de los objetivos

¹⁷³ Al respecto Fernando Rosúa señalaba: “[...] este proceso encuentra su causa fundamental en el abandono que hizo el poder político de la conducción de las políticas de seguridad del Estado Provincial. Los gobiernos provinciales fueron paulatinamente delegando el diseño de políticas y el establecimiento de objetivos de seguridad en el organismo permanente, la policía, y paralelamente fue declinando también el gerenciamiento del mismo. Nos encontramos entonces ante el fenómeno de que la política de seguridad de la provincia y la dirección y administración de la policía, eran el resultado de la propia dinámica institucional de la policía, no partían de las instancias políticas [...]” (Rosúa, 1998:29).

¹⁷⁴ Remarcaba también al respecto Rosúa que: “[...] la propia dinámica institucional de la policía generaba otro proceso negativo consistente en la pérdida de importancias de los objetivos institucionales formales y la consiguiente generalización de acciones que tendían a alcanzar objetivos individuales y grupales tanto legales como ilegales. Esta situación que puede definirse como indisciplina o anarquía se expresa en gran cantidad de situaciones, como por ejemplo el escaso reconocimiento y confianza del personal hacia sus superiores, o las permanentes pujas internas para alcanzar los mejores puestos. La causa principal de este fenómeno no constituyó la deslegitimación de las reglas de juego internas [...] La realidad nos mostraba un malestar

individuales o grupales, legales o ilegales, frente a los objetivos institucionales, la existencia de pujas internas y la desconfianza del personal subordinado a sus superiores, como elementos centrales generadores de su desprestigio público en un contexto de creciente aumento de la criminalidad y sensación de inseguridad (Rosúa, 1998; Rosúa y Sagarduy, 1999).

Entonces, en función de este análisis, el gobierno provincial estableció tres “objetivos políticos de seguridad”: a) “restablecer la confianza entre la policía y la comunidad”; b) “mejorar la formación del personal policial”; y c) “reconstruir la capacidad disciplinaria de la fuerza policial y avanzar en un proceso de depuración interna” (Rosúa, 1998:30; Rosúa-Sagarduy, 1999:130). Para desarrollar estas metas puso en marcha diversas acciones y estrategias que seguidamente abordaremos. Es importante señalar el escaso o casi nulo material bibliográfico disponible donde haya quedado sentado el “programa político” de reforma e innovación que diseñaron los operadores políticos a partir del año 1996, al respecto solo se cuenta con ciertos documentos de trabajo¹⁷⁵, artículos¹⁷⁶, papers, proyectos aislados y el registro de declaraciones y acciones de los operadores en los medios de prensa escrita, a los que le hemos anexado entrevistas personales de algunos de los actores políticos más significativos de aquel período, recursos todos ellos que nos han posibilitado reconstruir, al menos fragmentariamente, aquel programa e intenciones políticas del primer gobierno del Ingeniero Obeid.

El plexo de acciones y estrategias de gobierno implementadas desde MGJyC y presentadas como un “programa de reforma policial”, pueden clasificarse en dos grandes agrupamientos. Por un lado, se registraron un conjunto de acciones, asociados por los mismos operadores, a la consecución de los tres objetivos políticos de seguridad a partir del diseño y/o implementación de estrategias institucionales y organizacionales concretas y, por otro lado, se registraron una serie de estrategias orientadas a introducir transformaciones en el campo legislativo. Desde ya que es posible reconocer vasos vinculantes entre estos dos núcleos de iniciativas pero que, en las representaciones y

generalizado, gran descreimiento y frustración de los policías en el marco de la desconfianza y temor de la población misma [...]” (Rosúa, 1998:29)

¹⁷⁵ Por ejemplo “La reforma policial en Santa Fe” de Fernando Rosúa, presentado en el Seminario “Las Reformas Policiales en la Argentina”, organizadas por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la Ciudad de Buenos Aires el 1 y 2 de diciembre de 1998.

¹⁷⁶ Por ejemplo “La Seguridad en el Estado de Derecho. Algunas medidas posibles desde las provincias” de Fernando Rosúa y Ramiro Sagarduy, publicado en “Seguridad Urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas” de Máximo Sozzo (comp.). Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, 1999.

opiniones de los actores políticos estos las describieron como diferenciadas.

Fundamentando esta diferenciación, el Dr. Roberto Rosúa aseveraba:

“Un principio fundamental que nos planteamos como objetivo político con el gobernador Obeid, es que teníamos que avanzar en dos frentes. Había que introducir modificaciones de carácter organizacionales y administrativos y al mismo tiempo producir cambios legales. Esto nos permitiría alcanzar el imperativo, casi categórico, de rescatar para la política la conducción de la policía y poner coto a la autonomía policial. En otras palabras, intentamos introducir políticas de estado que profesionalicen a la policía y la subordinen a la conducción política y a la ley” (Roberto Rosúa, ex Ministro de Gobierno, gestión Obeid, 1995-1999; 2004-2007, entrevista personal).

Las iniciativas del primer Gobierno Obeid de carácter más emblemáticas o simbólicas, mediante las que pretendieron articular la vocación “reformista” (más allá de sus múltiples problemas de implementación –la consabida distancia entre los “planes” y lo que efectivamente sucedió- y sus funcionamientos irregulares y fragmentarios –en el tiempo y en el espacio, a lo ancho del territorio provincial) fueron la creaciones de las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria y la Dirección Provincial de Asuntos Internos.¹⁷⁷ No en vano estas aparecen, en las voces de los funcionarios policiales entrevistados en nuestro trabajo de campo, como las dos medidas de reforma policial asociadas directamente con aquel gobierno.¹⁷⁸ Ahora bien, cómo afirmábamos en la “Introducción” de la presente tesis,

¹⁷⁷ Existieron también otras acciones simbólicas emprendidas desde el ejecutivo provincial orientadas a dar cuenta de su voluntad de plasmar un “control político” de la PSF. Una de ellos fue el desalojo y traslado de la jefatura de la UR II (Depto. Rosario) del emblemático edificio de calle Santa Fe al 1900 de la ciudad de Rosario al predio que ocupaba la ex Fábrica Militar de Armas Domingo Matheu en Ovidio Lagos al 5200, de misma ciudad, mientras que el viejo edificio que ocupaba la PSF, se convertirá en la Sede del Gobierno Provincial. El ministro de Gobierno, en el acto de anuncio de desalojo y traslado dijo que “liberamos para Rosario el viejo edificio y lo recuperamos sacándolo de las viejas connotaciones que la policía tenía en alguna etapa de la historia de este país”. (Rosario 12, Rosario, 06/08/1998). Otra medida simbólica fue el pase a “retiro obligatorio”, en octubre de 1998, de seis integrantes de los grupos de tarea de represión ilegal a cargo del tristemente célebre del gendarme Agustín Feced durante el último proceso dictatorial: los comisarios José Rubén Lo Fiego, Alberto Julio Vitantonio, José Carlos Antonio Scortechini, Ramón Telmo Alcides Ibarra, Carlos Alberto Moore y César Heriberto Peralta. En la Resolución N° 879 firmada por el jefe policial, Jorge E. Bordón, se especificaba que existía “la necesidad de reestructurar los cuadros del personal superior de la Unidad Regional II de la Policía, resultando particularmente importante adoptar todas aquellas medidas que coadyuven a superar la crisis de confianza que padece la institución y que constituye un serio obstáculo para el mejoramiento de las condiciones de seguridad” (Rosario 12, Rosario, 27/10/1998). Es interesante observar que en los legajos profesionales y fojas de servicios de los mencionados represores se los reflejaba como funcionarios “ejemplares”. Esta circunstancia ha posibilitado que continuamente, los actores políticos, se escuden en esta situación formal para desresponsabilizarse de la designación de policías en lugares claves y estratégicos, los cuales luego aparecen denunciados por hechos de violencia y/o corrupción. Allí aparece la excusa de los actores políticos quienes alegan que las fojas de servicios, de estos efectivos policiales, lucen impecables e intachables.

¹⁷⁸ Otro objetivo político de esta primera gestión del gobernador Obeid, aunque con menor densidad respecto a las otras iniciativas reformistas, fue producir modificaciones en el sistema de educación policial, mediante las que se modificaron el contenido de la currícula, los períodos de formación, se establecieron líneas de capacitación con universidades públicas, etc., esto no se tradujo en un cambio sustancial en la formación concreta de cada funcionario policial. Pues si bien el contenido de la currícula se orientó e inspiró en principios democráticos de actuación, no se diseñaron las acciones y técnicas a través de las cuales se podría trasladar estos principios formativos a las prácticas policiales (Rosúa, 1998:30). De forma similar a lo acontecido en otras experiencias de reforma policial, los operadores de la reforma santafesina, pensaron que la

consideramos que el “encuentro con el momento empírico” resulta indispensable para comprender que es “lo que está pasando o pasó” en este como en los otros terrenos de la “políticas orientadas a gobernar la institución policial” (Sozzo, 2005:7-14), es por ello, que a continuación reconstruiremos éstas ”jugadas reformistas” desplegadas por los actores políticos al interior de la configuración aquí analizada, en base a determinados “insumos empíricos”.

2.5. a. Las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria. La búsqueda política de un tercer actor en escena y de canales de información alternativos.

Desde principios del año 1996, el entonces gobernador de la provincia Jorge Obeid, había recibido en audiencias a diferentes entidades y organizaciones vecinales, principalmente de las ciudades de Santa Fe y Rosario, quienes entre numerosas demandas le reclamaron acciones concretas en el campo de la seguridad y expresaron su desconfianza respecto a la institución policial (Rosúa y Sagarduy, 1999).¹⁷⁹ De acuerdo a declaraciones de los actores gubernamentales el alcance del objetivo planteado –restablecer la confianza entre policía y comunidad¹⁸⁰.- se lograría mediante la implementación de las denominadas Juntas Comunales de Seguridad Comunitaria y las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria, las que fueron creadas por Resolución Ministerial N° 00162 del 14 de junio de 1996. En los considerandos de la mencionada Resolución Ministerial se afirma que “[...] uno de los objetivos políticos de seguridad de este Gobierno es la creación de un modelo de seguridad comunitaria, definido éste como aquél en el que la comunidad participa en la identificación de sus problemas de seguridad, y se incluye en su resolución, interactuando en un clima de confianza, respeto y mutua cooperación con la policía”.¹⁸¹

simple incorporación de estos principios a los planes educativos policiales, bastaría para su efectivización práctica (Sain 1998; 2008).

¹⁷⁹ A dos días de asumir como responsable del MGJyC, Roberto Rosúa, en una entrevista televisiva aseguraba con vehemencia: “La relación entre la policía y la sociedad está rota [...] Uno de nuestros objetivos es “recuperar la confianza que antes existía entre policía y los ciudadanos” (Ver Programa Entre Líneas del 12/12/1995. Disponible on line en el sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/rosua2/>). En el mismo sentido y en el marco de una reunión mantenida entre el gobernador Obeid, el ministro Rosúa y el intendente de la ciudad de Santa Fe, Horacio Rosatti, a los fines de coordinar acciones “para erradicar la violencia” en la ciudad de Santa Fe, el gobernador afirmaba que “[...] vinimos a conversar sobre un plan de acción que incluirá la labor conjunta de la policía provincial, asistentes municipales de promoción social e integrantes de instituciones intermedias” (El Litoral, Santa Fe, 06/02/1996).

¹⁸⁰Respecto al objetivo inicial perseguido con la implementación de estas experiencias de “seguridad comunitaria”, el entonces Ministro de Gobierno, Roberto Rosúa, afirmó que la intención fue “[...] convocar a la policía en una suerte de reconciliación con la comunidad para aventar viejos fantasmas en el marco de un estado democrático” (Diario “La Capital”, Rosario, 1/08/1996).

¹⁸¹ Resolución del MGJyC, RMN° 00162.

La resolución ministerial se caracterizaba por ser escueta, solo contaba de seis artículos, y regulaba de forma amplia cuestiones referidas a la constitución de las Juntas Comunales de Seguridad Comunitaria y Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria (en adelante JBSC); las competencias de las mismas y el funcionamiento de las mismas. No existió reglamentación normativa referida a las formalidades de convocatoria para la participación en las JBSC (si se harían por medios gráficos, orales y/o televisivos, horarios, lugares, etc.); tampoco se estableció si la demanda para la constitución de las mismas debía ser promovidas a instancias de las organizaciones y/o actores de las comunidades geográficas o si debían ser promovidas desde el Estado provincial (“demandas nacidas desde ‘abajo’ o desde ‘arriba’”¹⁸²); ni especificaciones referidas a la preparación¹⁸³ y desarrollo de las reuniones, continuidad¹⁸⁴, etc.¹⁸⁵

Al ser preguntado sobre las características y los objetivos de esta iniciativa, uno de los referentes del equipo de gestión señalaba:

“Uno de los principales objetivos de la puesta en funcionamiento de las Juntas Barriales por supuesto que fue lograr aumentar la confianza entre los ciudadanos y la policía. Pero nosotros también veíamos allí la posibilidad concreta no solo de que la policía, como nunca había existido en esta provincia, tenga que rendir cuentas sobre su trabajo a los representantes y organizaciones de la comunidad, sino que también el acceso a la comunidad se nos mostraba como una posibilidad de tener una mirada muy singular de lo que hace la

¹⁸² Integrantes del “núcleo duro” de asesoramiento del ministro de gobierno provincial, afirmaron al respecto que: “[...] el Ministerio publica debidamente las JBSC, de manera tal que sean las propias organizaciones barriales quienes soliciten la constitución de la mismas. La solicitud debe originarse principalmente en el barrio, es decir, es conveniente que la demanda parta del vecino” (Rosúa-Sagarduy, 1999:132).

¹⁸³ Refiriéndose a la preparación de las juntas, los mismos asesores gubernamentales, señalan que “[...] se realizan reuniones (1 ó 2) previas, tanto con las entidades vecinales como las policiales de la zona (Inspector de Zona y Comisarios a cargo); con las mismas se procura tener una primera aproximación a la problemática del área y de las diferentes entidades que conformarán las JBSC. Se fija la fecha y horario para la constitución de la JBSC. Respecto de la convocatoria, la misma debe ser abierta a todos los vecinos de la zona; dicha convocatoria, empero, debe ser llevada a cabo por organizaciones, escuelas, templos religiosos, clubes, etc. del territorio en cuestión” (Rosúa-Sagarduy, 1999:133)

¹⁸⁴ En este sentido Rosúa y Sagarduy afirmaban que “[...] en las sucesivas reuniones se van siguiendo los resultados de las gestiones iniciadas y el éxito o no de las mismas. El Ministerio debe monitorear los resultados y en un principio se constituye en el contacto entre los vecinos y los funcionarios policiales. Los coordinadores del Ministerio llevan fichas de cada JBSC donde constan los principales temas planteados y el seguimiento de los mismos, como también el registro de los miembros de cada una de las JBSC y de las entidades que representan”. (Rosúa-Sagarduy, 1999:133)

¹⁸⁵ En cuanto a la constitución de las Juntas estas estarían integradas por un representante del MGJyC (denominado coordinador de la Junta); un representante de cada grupo de interés del barrio o comuna autorizados por el ministerio; él o los jefes de las comisarias y los inspectores de zona; asimismo se invitará a participar a representantes de los gobiernos locales y miembros tanto de Poder Judicial como del Ministerio Público (art. 2, RMN° 00162). Las competencias de las Juntas serían: a) “[...] recibir las inquietudes y requerimientos relativos a cuestiones de seguridad de los miembros de la comunidad a través de los representantes de las organizaciones que la integran. b) Originar en su seno iniciativas que tiendan a mejorar los niveles de seguridad de la población; c) Elevar a los Organismos del Estado pertinentes las inquietudes, requerimientos y recomendaciones que se generen en su seno.” (art. 3 RM N° 00162) Por último en cuanto al funcionamiento, la resolución se limitaba a señalar que “la junta desarrollará su actividad, mediante la constitución de comisiones especializadas o grupos de trabajo en su caso; el coordinador convocará a la Junta al menos una vez al bimestre [...]” y que estas Juntas serán constituidas por resolución ministerial el que llevará un registro de las mismas” (art. 4 RM N° 00162).

policía en el territorio y de revelarnos cuales son los verdaderos problemas, más allá de lo que nos mostraba la policía. Es imposible pensar que el gobierno pueda tener la capacidad de controlar detalladamente lo que la policía hace cotidianamente. Desde ya que como gobierno político, nos encontramos con, podríamos decir, una desventaja frente a la policía en este aspecto. Vos cuando estas en estos espacios la fuente casi exclusiva de información, de lo que sucede en el territorio, te lo brinda la policía. También deberíamos reconocer que los medios de comunicación cumple en algo esta función. Entonces las Juntas eran una posibilidad de salir de esa situación de rehén de la fuente única de información policial” (AM, ex funcionario del MGJyC, gestión Obeid, 1995-1999; 2003-2007, entrevista personal.)¹⁸⁶

En consonancia con este posicionamiento político, esta iniciativa se tradujo en un mero mecanismo de consulta y formulación de la agenda de problemas, más que una participación activa de la ciudadanía en materia de seguridad y/o mejoramiento de la relación con los funcionarios policiales. Siguiendo a Sozzo podemos decir que “[...] se trató de una reflexión acerca de la forma de mejorar la relación entre los ámbitos formales e informales del control social, que se traduce de diferentes maneras: desde iniciativas de participación ciudadana en la toma de decisiones a formas de consulta y ejercicios de relaciones públicas. La mayor parte de las iniciativas generadas desde este marco teórico han sido desde arriba hacia abajo y han tratado de movilizar al público para apoyar las actividades de las agencias estatales existentes. Las expectativas de la participación ciudadana no han coincidido en la mayor parte de los casos con el diseño de las iniciativas y esto ha ocasionado que la misma haya sido por lo general fragmentaria y esporádica.” (Sozzo, 1999)

Por otro lado, la iniciativa no se problematizó los concepto de “comunidad o gente”, conceptos que a menudo aparecieron en los discursos oficiales. En ese doble movimiento, “la gente” se transformaba también en un fetiche, expresiones generalizantes como “la necesidad de que la gente participe”, “la gente tiene miedo” o “la gente demanda seguridad”, nos hablan de visiones superficiales que no avanzan en el análisis más profundo de la heterogeneidad y los matices existentes entre las distintas visiones de los ciudadanos. La perspectiva de “la gente” debe entenderse entonces como un problema complejo, pues frente a los discursos homogeneizadores de los funcionarios -articulados por objetivos políticos determinados- se despliegan los reclamos de los ciudadanos en toda su variedad y

¹⁸⁶ A pesar de esta definiciones políticas respecto a cómo generar mecanismos alternativos y así disputar la hegemonía policial en materia de producción y circulación de información territorial, recordemos que durante el mes de mayo del año 1998, tomó conocimiento público un conjunto de tareas de “inteligencia política” desarrolladas por miembros del Departamento de Informaciones (D2) de la URI, quienes por solicitud de autoridades políticas del Ministerio de Educación provincial, habían desarrollados actividades de “inteligencia” e interrogatorios sobre “modos de vida e ingresos económicos” de integrantes de la Confederación de Cooperadoras Escolares de la ciudad de Santo Tomé. Esta situación derivó en la separación de una funcionaria política de segunda línea de la mencionada cartera ministerial (Rosario 12, Rosario, 20/05/1998).

heterogeneidad, poniendo de manifiesto una amplia gama de demandas específicas y formas particulares de organización (Gonzalez, Montero, Sozzo, 2010).

La escasa eficacia de esta intervención puede buscarse en problemas de teóricos y prácticos. En principio fundamentalmente la implementación de esta táctica ha respondido a demandas coyunturales y sin una previa construcción teórica, y por otro lado, cuando se ha basado en premisas teóricas previamente elaboradas estas se han caracterizado por ser contradictorias e incoherentes. Amén de estas consideraciones de carácter más general respecto al diseño e implementación de esta iniciativa y su finalidad declarada de procurar mejorar la “relación de confianza entre comunidad y policía”, esta emergió como un indicador analítico de los lazos sociopolíticos existentes entre actores políticos y policía, fundamentalmente la apelación de los primeros a la inclusión de una “terceridad” en el vínculo entre ambos: la comunidad. Y, particularmente incluida en su rol de insumo para la construcción y circulación de la información territorial. Entonces en términos no tan visibles, los actores políticos, mediante la inclusión de la “comunidad”, pusieron a rodar una táctica que, en principio, les permitiera hacer disminuir sus cuotas de dependencia del dispositivo policial en lo referentes a la producción y circulación de información y, si se quiere, también encontrar allí, en la comunidad, no solamente un fundamento sino un aliado en el proceso de modificar la distribución diferencial de poder hasta allí existente entre políticos y policías.¹⁸⁷

Más allá de la producción de algún efecto concreto acorde a los objetivos declarados y latentes perseguidos por los actores políticos al implementar esta iniciativa, las estrategias policiales de traducción y adaptación de las mismas rápidamente se hicieron presentes. Pues debido a la escasa capacidad de recursos y saberes acumulados sobre este tipo de experiencias al interior del equipo de gobierno, que les posibilitara implementar, monitorear y evaluar rigurosamente el funcionamiento de las JBSC, ello posibilitó que la policía santafesina encontrara allí un espacio para imponer su concepción de "orden", una “agenda de problemas”, de “demandas” y de “soluciones necesarias” al “problema de la inseguridad”. Imposiciones policiales que tenía entre los destinatarios, a una porción de la

¹⁸⁷ En el mes de junio de año 1998, a los fines de explicitar la falta de confianza de los ciudadanos hacia la policía santafesina, el MGJyC hizo público los resultados de la primera encuesta de victimización realizada en ciudad de Rosario. Entre los resultados que se dieron a conocer por parte del ejecutivo provincial, se hizo principal hincapié en la constatación de que cuatro de cada seis ciudadanos víctimas de delitos no los denunciaba por desconfiar de la policía o porque evaluaba que esta institución no haría nada y tres de cada cuatro entrevistados evaluaban que la policía hacía un mal trabajo (Rosario 12, Rosario, 07/07/1998). Se pueden corroborar los datos de la encuesta de victimización en “Estudio Criminológico sobre la ciudad de Rosario. Encuesta de victimización y relevamiento de causas judiciales sobre delitos específicos”, publicado en el mes de junio de 1998 por el MGJyC, la Subsecretaría de Justicia y el Consejo Federal de Inversiones.

ciudadanía y también a los propios actores políticos. Esta faceta es algo de lo que reconocía explícitamente un funcionario policial entrevistado:

“Los políticos pensaron que las Juntas Barriales iban a poder solucionar los problemas de la delincuencia involucrando a la gente. Como sucede con muchas medidas políticas, al principio asistían los representantes del ministerio, pero luego cuando no podían dar soluciones a los problemas que se discutían quedábamos nosotros solos frente a la gente. De todas maneras cuando ibas a la reunión te encontrabas con que se hablaba de cualquier otra cosa, de los pastizales, de los horarios de atención del dispensario de salud, del estado de las calles y otras cosas así. Ahora cuando había que hablar de los problemas concretos de delito, te dabas cuenta que los únicos que estamos capacitados para opinar sobre esto somos los policías. Reconozco que también por momentos se daban situaciones donde la gente se quejaba de nuestros actuar pero también era una posibilidad para que nosotros le expliquemos a la sociedad cuales son los verdaderos problemas y además para hacerles conocer nuestra falta de recursos” (oficial, 38 años).

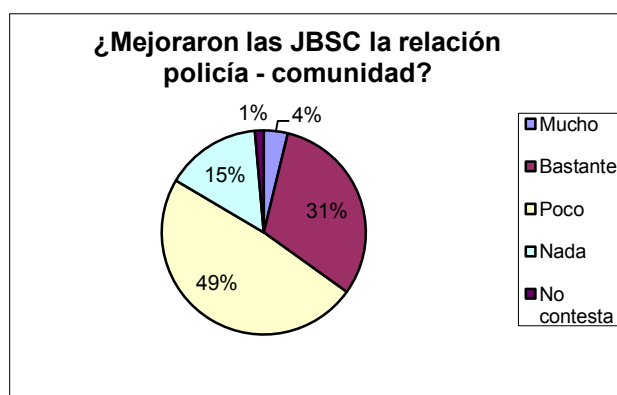
Debemos tener presente que la relación de los policías con su entorno social a menudo está dominada por el objetivo de desplegar estrategias para afrontar lo que estos perciben como un afrenta o falta de confianza de los ciudadanos hacia ellos. La mejor manera de proceder, para ellos, es ser capaces de definir las "necesidades" y las "soluciones" para los problemas que aquejan a la población. Esto a su vez se conecta con la demandas de "profesionalización" policial, en estas dirección muchos autores han insistido que la preocupación policial de reivindicar un "saber y experticia profesional", los habilita no solamente a "definir y decidir" lo institucionalmente relevante y pertinente, fundamentado en la existencia de criterios profesionales, sino que se utiliza para justificar la necesidad de mayores cuotas de autonomía funcional respecto a los requerimientos inexpertos de los actores políticos y también de los ciudadanos (Roché, 1998:139).

En la encuesta realizada a funcionarios policiales santafesinos, se indagó si los respondientes habían tenido algún tipo de contacto directo con el desarrollo de las JBSC a lo largo de sus trayectorias profesionales en estos últimos diez años.¹⁸⁸ Un 5% del total de policías encuestados manifestaron haber asistido un número elevado de veces a reuniones de JBSC; el 19% dijo que asistió pocas veces y el 75% respondió que nunca lo hizo. Esas proporciones estuvieron ampliamente determinadas por las respuestas de los suboficiales. Entre los oficiales el 46% contestaron afirmativamente mientras entre los suboficiales, sólo lo hizo el 20%. En gran medida, esto responde a que desde el diseño mismo de la iniciativa, los oficiales aparecían como el actor privilegiado para participar activamente en la JBSC dentro de las estructuras policiales. Por otro lado, se solicitó luego a los respondientes una evaluación acerca de los resultados que la iniciativa tuvo en términos de la producción de una mejora en la relación entre policía y "comunidad", que constituía la finalidad declarada como central de la misma. Prácticamente la mitad de los funcionarios

¹⁸⁸ Ver Anexo Metodológico de la presente Tesis.

respondieron que la medida fue poco efectiva en ese sentido. Si a esa cifra sumamos los que dijeron directamente que no fue efectiva llegamos a seis de cada diez respondentes (ver Gráfico 1). La opinión de los oficiales es un tanto más positiva que la de los suboficiales. Si bien la proporción de quienes contestaron “mucho” es similar en ambos grupos, el 43% de los oficiales respondió que la relación policía-comunidad se mejoró “bastante”, contra un 29% de los suboficiales. Las mujeres policías tuvieron también una visión levemente más positiva que los varones policías acerca de esta iniciativa. Se registra una leve diferencia en sentido negativo entre los respondentes del departamento La Capital con relación a los del departamento Rosario.

Gráfico 1



Por otro lado, se les preguntó a los funcionarios policiales sobre como percibían, en general, el respaldo por parte de la comunidad a la actividad policial. El 54% respondió que percibe su apoyo pocas veces o nunca, lo que implica una fuerte percepción de desconfianza por parte de los ciudadanos. Por otro lado, 6 de cada 10 funcionarios policiales encuestados consideran que la relación entre la policía y la comunidad es “regular”. Sin embargo, prácticamente uno de cada tres policías calificaron a esa relación de muy buena o buena y solamente uno de cada diez de mala o muy mala.

Este somero ejercicio de identificación de algunos emergentes relevados de la implementación de las JBSC, no solamente nos patentizan los hiatos existentes entre diseño e implementación de una táctica política, sino que en términos concretos, en lo que respecta a los procesos de relevamiento, producción y circulación de la información, esta iniciativa no logró impactar decididamente en la situación de dependencia del poder político respecto a la institución policial. Producto de una estrategia de resistencia-adaptación, parte de la policía santafesina encontró en esta encapsulada “táctica política”, un espacio para

resignificar su rol de “porteros-seleccionadores-traductores” de eventos y demandas de parte de la ciudadanía y hasta cierto punto, en algunas circunstancias, instalar en determinados sectores sociales su “lenguaje del déficit” (falta de recursos humanos y económicos) con el consiguiente correlato de detrimento de la confianza y la legitimidad del gobierno provincial.

2.5. b. Implementación de mecanismos de control de la actividad policial como “estrategia política fuerte”.¹⁸⁹

En la provincia de Santa Fe existían previamente y durante la gestión del gobernador Obeid instancias políticas dentro del poder administrador que poseían, en tanto autoridades responsables del área, funciones de control de la actividad policial. Estas instancias son los agentes del llamado “control político” de la actividad policial (Abregú-Palmieri-Tiscornia, 1998:59; Binder-Martinez, 1998: 26; Quintana, 1998:74; Rico, 1983). Por un lado, el mismo titular del Poder Ejecutivo, el gobernador de la provincia de Santa Fe, quien de acuerdo al art. 62 de la en aquel momento vigente Ley del Personal Policial (en adelante LPP), podía ordenar la destitución – cesantía o exoneración - de un miembro de la institución policial solo mediante decreto del Poder Ejecutivo a solicitud de la Jefatura de la Policía. Por otro lado, el MGJyC de acuerdo a lo dispuesto en el art. 63 de la LPP poseía facultades disciplinarias, pudiendo imponer al personal superior de la PSF sanciones de suspensión en el empleo, arresto y apercibimiento.

En el contexto del proceso de reforma policial iniciado por la gestión Obeid, a partir de en agosto de 1997, se creará mediante decreto 1359 del Poder Ejecutivo la Unidad Especial de Asuntos Internos de la PSF (en adelante UEAI). Esta UEAI, de acuerdo al art. 1 del citado decreto, tenía por finalidad el planeamiento, ejecución y control de operaciones destinadas a prevenir y combatir las actividades ilegales cometidas por el personal policial, actuando como auxiliar de la justicia cuando se incrimine a personal policial. Esta UEAI, compuesta por personal policial y personal civil y a cargo de un jefe designado por el Poder Ejecutivo - que podía ser un civil o un oficial policial superior en actividad o en situación de retiro - dependía en lo operativo directamente de la Subsecretaría de Seguridad Pública y en lo administrativo del jefe de la PSF y tenía competencia en todo el ámbito provincial. Desde su nacimiento esta UEAI se constituyó como un espacio híbrido, ya que por su doble

¹⁸⁹ El presente apartado constituye una versión acotada, revisada y actualizada de un trabajo de investigación más amplio cuyos resultados se publicaron en Sozzo, Gonzalez, Montero et al, 2005 y en Gonzalez, Montero y Sozzo, 2010.

dependencia era en parte una instancia policial y en parte una instancia política. Posteriormente, a través del Decreto 0068 del Poder Ejecutivo del 28 de enero de 1998 se “creó” la Dirección Provincial de Asuntos Internos (en adelante la DPAI) y estableció que su director dependería directamente de la Subsecretaría de Seguridad Pública. Este decreto modificó en cierta medida su status administrativo con su denominación, ya que puso en el mismo nivel en el organigrama del MGJyC a la DPAI y a la PSF. Con este cambio normativo, aparentemente se había quebrado la hibridez de la DPAI, identificándose plenamente como una instancia política. Ahora bien, más allá de la normativa, la entonces designada directora de la DPAI, comisario mayor Leyla Perazzo, era una agente policial en situación de retiro y el 90% de su personal estaba constituido por funcionarios policiales en actividad, por lo que no sería del todo desacertado postular que mantuvo en la práctica su carácter híbrido.

En esta dirección, la creación de la DPAI significó una ruptura o, al menos, una flexibilización de la frontera que la literatura contemporánea comúnmente postula entre mecanismos de control interno y mecanismos de control externo de la actividad policial (Abregú-Palmieri-Tiscornia, 1998; Binder-Martínez, 1998; Quintana, 1998; Rico, 1983) y demostró hasta qué punto dicho límite analítico puede significar un obstáculo para comprender el complejo funcionamiento de los diversos procesos de control de la actividad policial. Dada sus características la DPAI funcionó y funciona como un campo de interacción entre control político y control interno y, en este sentido, ha significado una intervención externa a la institución policial, por parte del poder político, en materias que se reivindicaban como propias de las competencias de diversos agentes dentro de la organización policial, tratando de atacar al mismo tiempo dos elementos que fueron identificados por los agentes políticos como problemáticos en el diagnóstico antes mencionado de la situación de la institución policial en la provincia de Santa Fe: la autonomía y la anarquía (Rosúa, 1998; Sagarduy-Rosúa, 1999). Uno de los funcionarios de la DPAI justificaba la peculiar ubicación de la misma –frente a la experiencia de Asuntos Internos en otros horizontes culturales- “[...] en virtud de que el desprestigio público de la institución policial en la provincia de Santa Fe era manifiesto, en función de los numerosos abusos y actos de corrupción que se habían venido produciendo, más la herencia pesada de la década del 70 [...]” por eso, concluía, que si la oficina de Asuntos Internos se hubiera ubicado bajo la dependencia de las autoridades policiales, necesariamente habría poseído una escasa legitimidad y efectividad desde su nacimiento.

Decía al respecto un Jefe de Unidad Regional entrevistado, sobre esta y las otras iniciativas de reforma policial del gobierno provincial:

“El poder político vino a ocupar su legítimo lugar. La policía depende del poder político y está subordinada al poder político y debe responder a la estructura de política del gobierno y no a los jefes de policía de turno. Por mucho tiempo la policía estuvo separada del poder político y eso generó los mayores despotismos, los mayores patrones de estancia, la mayor humillación de los hombres, de la gente y de la policía que podría ser una institución realmente integrada por profesionales”. (MM, ex jefe policial, 49 años, entrevista personal)

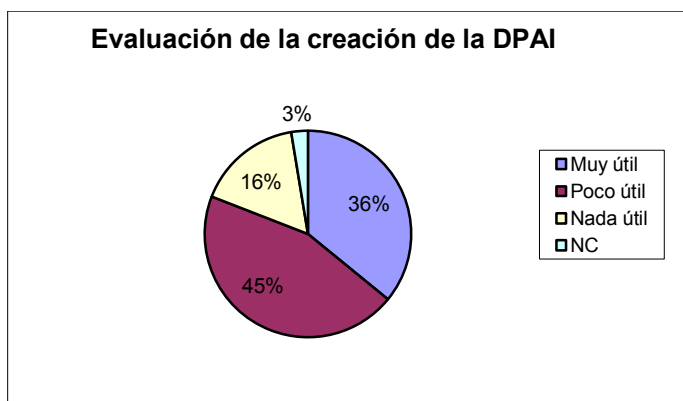
Sin embargo, las resistencias frente a las diversas iniciativas de reforma policial y fundamentalmente la creación de la DPAI, estuvieron muy difundidas entre las autoridades policiales y se tradujeron en numerosas acciones de obstaculización, lo que implicó una reconsideración de la iniciativa política a los fines de que efectivamente pueda impactar en las correlaciones de fuerza al menos en lo que respecta al control disciplinario policial. Uno de los funcionarios políticos entrevistados afirmaba:

“Sin lugar a dudas una de las medidas que más resistencia generó y agitó la relación con la policía fue la creación de Asuntos Internos [...] En un primer momento, evaluando los posibles rechazos y acciones que podían emprenderse desde el sector policial, se presentó en forma gradual colocándola dentro de la órbita de la jefatura de policía provincial, pero con el correr de los primeros días nos dimos cuenta que la propia lógica policial podía fagocitarse esta medida reformista y al mismo tiempo cuando tuvimos conciencia de los primeros atisbos de resistencia, la decisión fue redoblar la apuesta y colocarla directamente bajo dependencia del subsecretario de seguridad” (AM, ex funcionario del MGJyC, gestión Obeid, 1995-1999; 2003-2007, entrevista personal).

Abonando las percepciones de resistencia, podemos señalar que, en el marco de la encuesta realizada a funcionarios policiales santafesinos, se intentó recolectar las valoraciones de los funcionarios policiales acerca de la creación y funcionamiento de la DPAI.¹⁹⁰ Las percepciones en este terreno son muy significativas, pues 6 de cada 10 evaluaron como “poco útil” o “nada útil” (el 44% y 17% respectivamente) mientras que el 36% define a la iniciativa como “muy útil” (ver Gráfico 2). Entre los suboficiales hubo una proporción levemente mayor de valoraciones positivas de la DPAI que en los oficiales y lo mismo sucede entre las policías mujeres en comparación con los policías varones. También se da esta diferencia en forma aún más contundente –unos 10 puntos porcentuales entre los policías del Departamento Rosario y aquellos del Departamento La Capital (Gonzalez, Montero, Sozzo, 2010:302).

Gráfico 2

¹⁹⁰ Ver Anexo Metodológico de la presente Tesis.



Según lo establecido en el decreto de creación de la DPAI esta instancia híbrida concentraba diversas funciones¹⁹¹ y atribuciones organizacionales¹⁹² y en las opiniones de los actores políticos, la gestación de la DPAI buscó abrir un período para poder experimentar con las diferentes formas de cumplir con las plurales funciones encomendadas en el decreto de su creación.¹⁹³ La DPAI no sólo nació, como decíamos, como un espacio híbrido en cuanto a su ubicación entre las instancias policiales y las instancias políticas sino también en cuanto a sus finalidades. Fue creada, simultáneamente,

¹⁹¹ Entre las funciones asignadas se establecían las siguientes: a) investigar los delitos, contravenciones y faltas administrativas graves cometidas por personal policial, realizando las operaciones necesarias para asegurar la prueba y determinar a sus autores y partícipes; b) prestar el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de las órdenes y resoluciones judiciales cuando el personal inculcado sea policía; c) colaborar con los instructores de sumarios administrativos originados en hechos que puedan constituir delitos o faltas administrativas graves, a solicitud de éstos; d) realizar acciones de prevención contra la corrupción, contra la brutalidad y el acoso policial, contra los apremios ilegales y contra la violación de derechos, mediante acciones de control, educativas e informativas; y e) asegurar el cumplimiento de lo preceptuado por el Artículo 28 Inciso 1 de la Ley de Personal Policial N°6769, a fin de llevar un control sobre el estado patrimonial del personal policial.

¹⁹² Para el cumplimiento de sus funciones Asuntos Internos contaba con las siguientes atribuciones normativas: a) citar a personal policial sin distinción de jerarquía y función, a prestar simples declaraciones; b) mantener el secreto de las investigaciones, informando solamente al subsecretario de seguridad pública o funcionarios de jerarquía superior a éste; y cuando los elementos surgidos de la investigación revistan la trascendencia suficiente, la obligación de solicitar la sustanciación del correspondiente sumario administrativo y eventualmente, de ponerlos en conocimiento de la autoridad judicial competente; c) requerir informes a las oficinas públicas o privadas que correspondan sobre circunstancias relacionadas con los hechos que se investigan; d.- proceder a la detención de los policías contra los cuales exista orden de detención o comparendo dictado por autoridad competente y ponerlos inmediatamente a disposición de la misma; e) secuestrar efectos provenientes de delitos e instrumentos utilizados por policías para consumir faltas o delitos; f) organizar el archivo de antecedentes de policías sumariados, procesados, contraventores y condenados mediante legajos reservados; g) recibir denuncias contra personal policial y fomentar el ejercicio racional de este derecho mediante campañas de participación ciudadana; h.- brindar a los particulares, personal policial y familiares protección y asistencia, en ocasión de denuncias que provoquen la intervención de la unidad e i) ejercer toda otra atribución establecida en leyes y reglamentos que permita el cumplimiento de las funciones específicas de la unidad.

¹⁹³ La estructura se organizó en dos delegaciones regionales: Delegación Centro-Norte y Delegación Sur. Cada una de ellas poseía y posee actualmente un delegado y tres divisiones con un jefe a cargo: la División de Control de Gestión, la División de Investigaciones Judiciales y Administrativas y la División de Proyección Comunitaria.

como un organismo de investigaciones, un organismo de supervisión y un organismo de prevención.

Como iniciativa de reforma policial y como “acción política” orientada a incidir abiertamente en la distribución de diferenciales de poder en el marco de la trama vincular político-policial, la DPAI tuvo características que la hicieron una experiencia original y hasta curiosa, sustancialmente porque es una Oficina de Asuntos Internos que más allá de estar integrada fundamentalmente por agentes policiales, no se ubica dentro de las fronteras del dispositivo policial. Concretamente en el seno de las relaciones de interdependencia entre políticos y policías, uno de los cambios más significativos generado por la creación de la DPAI fue la apertura de los mecanismos de control interno de la PSF, ya que pese a su carácter híbrido – y en función del mismo – el nacimiento de esta instancia ha significado en buena medida una intervención externa, por parte del poder político, en el núcleo duro en el que se juegan las relaciones de poder en la institución policial. La DPAI, en un primer momento, había logrado difundir su actividad dentro de la institución policial y del Estado, logrando ganar un cierto prestigio institucional y social en el marco de una buena y frecuente vinculación con los medios masivos de comunicación.¹⁹⁴ Esta consolidación, sin embargo, no estuvo exenta de dificultades. Todos los miembros de la DPAI entrevistados sostuvieron en su momento que habían logrado consolidar una buena relación con las diversas instancias policiales que están involucradas en el funcionamiento del régimen disciplinario –jefaturas de Unidad Regional, Divisiones y Departamento Personal, Divisiones y Departamento Judicial, etc. - pese a la existencia inicial de problemas y resistencias de diversas clases. Sin embargo, en las entrevistas realizadas con funcionarios policiales de la Oficina de Sumarios Administrativos y la División Judicial de la UR I manifestaron con diverso grado de énfasis una reticencia con respecto a la DPAI. La afirmación crítica más difundida es que “la DPAI hace lo que nosotros ya hacíamos”,

¹⁹⁴ Solo para ejemplificar esta estrategia política de darle alta visibilidad a las actividades de la DPAI como “mensaje a los actores policiales” podemos mencionar las siguientes noticias: “Purga policial. Impulsan un plan para expulsar a policías que cometieron delitos” (La Capital, Rosario, 13/03/1998); “Son 120 los policías que esperan sentencias de Juzgados Penales” (La Capital, Rosario, 28/08/1998); “Informe de Asuntos Internos: Policías enriquecidos ilícitamente” (La Capital, Rosario, 28/08/1998); “Divulgaron un investigación de la Dirección de Asuntos Internos. Más de tres mil policías provinciales están involucrados en causa judiciales” (La Capital, Rosario, 16/09/1998); “Proponen separar a los efectivos procesales” (La Capital, Rosario, 16/09/1998); “Inminente purga tras el informe sobre efectivos denunciados. Obeid estudia la baja de 70 policías” (La Capital, Rosario, 17/09/1998); “Informe de auditoría: Apremios ilegales, la gran mancha de la Unidad Regional I” (La Capital, Rosario, 17/09/1998). Una de las investigaciones generadas desde la DPAI, a la cual el mismo gobierno le dio una de las mayores ventilaciones mediáticas, fue la investigación abierta por crecimiento patrimonial injustificado del jefe de la UR XVII (Depto. San Lorenzo), comisario Rodolfo Isach, que de acuerdo al informe patrimonial registraba más de 5 propiedades, autos y camionetas de alta gama y dos yates, valuados en más de sesenta mil dólares cada uno (Rosario 12, Rosario, 14/05/1998).

generando una “superposición de actividades” – la respuesta a esta crítica ha sido esbozada sintéticamente por uno de los Delegados: “No hay superposición alguna, la DPAI investiga previamente lo que luego van a investigar las autoridades competentes en la institución policial. Y además hace otras muchas cosas que no son típicamente investigar”. Es decir, que más allá de la consolidación inicial los conflictos subsistieron.

Otra de las mutaciones fundamentales que ha traído aparejada el nacimiento de la DPAI es que incorporó en el plano simbólico, aun cuando débilmente, una conceptualización del control de la actividad policial que no es sólo reactiva - vigilar y castigar - sino también proactiva - control de gestión y prevención. Es decir un control que no se dirige solo a un objeto definido en términos negativos – la infracción policial - e individualizado – el agente policial infractor - , sino que también se orienta hacia un objeto positivo - las “buenas prácticas policiales” - y desindividualizado, ya que se focaliza en segmentos organizativos – por ejemplo: las Unidades de Orden Público. Este cambio simbólico ha generado actividades que pueden relacionarse con la idea de control proactivo, novedosas y útiles, como las auditorías, inspecciones y sondeos de opinión pública. Sin embargo, la extensión de las mismas tuvieron un carácter muy reducido, casi experimental y excesivamente focalizado en determinadas zonas de la provincia -las Unidades Regionales I y II – lo que se explicaba en buena medida en virtud de la carencia de recursos materiales y humanos. Pero peor aún, muchas veces este tipo de actividades estaban anclados – paradójicamente - en torno a una idea de control reactivo; es decir, como paso previo para la puesta en movimiento del régimen disciplinario, transformándolas en una renovación de la tradicional vigilancia jerárquica. En el campo del control reactivo se había logrado avanzar en la movilización de las causas judiciales, trayendo certidumbre - al menos, judicial - a muchos casos de agentes policiales que habían sido acusados de haber cometido infracciones policiales que son también delitos y, en buena medida, esto también impactó en el estado de impunidad ante las desviaciones policiales. Como bien decía uno de los Delegados, la DPAI ha funcionado no sólo como la “policía de la policía” sino también como la “policía de los tribunales”.

Sin embargo, esta iniciativa de reforma policial al no haber estado acompañada de un cambio estructural de la institución policial – ni siquiera de un cambio legislativo ya que como seguidamente lo abordaremos el proyecto de reforma legislativa enviado por el gobierno a la Legislatura Provincial no fue tratado - toleró un conjunto de continuidades en lo que respecta a los mecanismos de control interno de la institución policial. La actividad

de la DPAI se dispuso, en buena medida, en paralelo a la subsistencia del régimen disciplinario – como racionalidad, como programa y como prácticas – impactando muy levemente en el mismo, fundamentalmente en el tema de la impunidad de las desviaciones policiales. Pese a la DPAI, el régimen disciplinario continuó, como arquetipo de la forma de ejercicio del poder en la institución policial, siendo una máquina de extracción de obediencia y reproducción de la autoridad en el marco de la jerarquía policial, de difusión del arte del silencio y del mantenimiento del secreto, de construcción constante de la identidad policial y el "espíritu de cuerpo", de militarización y de impunidad de las desviaciones policiales. La incapacidad de reversión de los rasgos del régimen disciplinario de la institución policial se debe a que esta iniciativa de reforma policial ha sido una típica “intervención lateral u horizontal” que posee los límites propios de este tipo de acción, dejando incólume la estrategia de gobierno de la institución policial (Font, 1999:107).

En términos inequívocos el equipo de gobierno del ingeniero Obeid buscó plasmar una estrategia tendiente a disminuir los caudales de autonomía relacional de la institución policial a través de la puesta en funcionamiento de la DPAI. Esta jugada política en el terreno simbólico trato de poner coto aquella lógica de funcionamiento del dispositivo policial en virtud del cual tradicionalmente se arrogó, en forma hegemónica, las competencias y facultades para administrar los denominados procesos o mecanismo de “autodepuración institucional”. En alguna medida algunos de los primeros efectos de la puesta en marcha de la DPAI parecerían haber logrado limitar estos mecanismos o procesos policiales endogámicos. Ahora bien, no deja de ser significativo, en clave analítica, el perfil y la procedencia de los primeros integrantes de la nueva unidad organizacional (fundamentalmente policías) y que la referencia política directa haya sido, en un primer momento, la Subsecretaría de Seguridad Pública, a cargo en aquel período de un militar retirado, más allá que los propios referentes gubernamentales hayan señalado durante las diversas entrevistas que esa dependencia política era de mas bien de carácter formal.

La conformación policial casi exclusiva del plantel de gestión y de trabajo de la DPAI y el impacto concreto de esta estrategia política, también puede ser interpretado considerando la existencia al menos de dos factores, por un lado, la escasa o nula existencia de capacidades estatales instaladas con preexistencia que reivindiquen experticia en el control de la actividad policial, lo que denota una ausencia de “saber o conocimiento acumulado” en este campo, por lo cual se piensa que un actor político “lego” no estaría en condiciones de controlar rigurosamente la actividad policial y de allí la declinación política por delegar

subrepticamente esta tarea en manos policiales (Marx, 1992). Por otro lado, como ha sucedido en otras experiencias en el contexto comparado, la apelación a recursos policiales para conformar mecanismos de control de las fuerzas de seguridad, puede ser interpretado como una concesión de los actores políticos para evitar la confrontación abierta con algunos sectores policiales y al mismo tiempo, su carácter interno y el hecho de que sea desarrollado por "colegas" supuestamente contribuiría también a que los propios policías legitimen estos controles y ello contribuya a la aceptación de las consecuencias de este tipo de control, limitando, según la voz de los policías, las intrusiones en este proceso de consideraciones políticas más o menos partidarias o de presiones sociales más o menos justificadas.

Estos factores en cierta medida matizan aquellas interpretaciones simplistas y lineales que ven en la puesta en marcha de mecanismos de control de la institución policial, insistimos, con las características adoptadas en aquel período en la provincia de Santa Fe, como un freno liso y llano a la autonomización policial, pues en sentido concreto sus efectos tienen sólo un alcance limitado. En particular, aquellos que militan en favor del carácter ambivalente o híbrido de estos mecanismos, en la medida en que la pertenencia policial de los investigadores, su conocimiento y su experiencia del oficio y la familiaridad con otros policías a menudo provocan, de parte de los integrantes de Asuntos Internos, una falta de distanciamiento con respecto a los comportamientos que deberían investigar y apreciar, predisponiéndolos, inconscientemente o deliberadamente, a subestimar la gravedad de los hechos que tienen que dilucidar y por el contrario, estar más atentos, por ejemplo, a las dificultades profesionales de sus colegas que a la protección de los derechos y de las libertades de los ciudadanos. Por otro lado, encontramos aquí el peso de la cultura policial, con las distorsiones que son susceptibles de generar entre la apreciación policial de ciertos hechos y la apreciación que puede tener un observador externo.

Por último, las preocupaciones relativas a "la imagen" de la policía y a sus relaciones con el público y la apertura de mecanismos de toma de denuncias y rendición de cuentas pueden revelarse en formas negativas, pues de no ser adecuadamente implementados, en lugar de provocar transparencia y eficacia en el sistema de sanción de faltas y malas prácticas policiales, se podrían traducir en el reforzamiento de un espíritu de cuerpo que termina desplegando técnicas de neutralización, o de minimización de todo lo que podría afectar la reputación de la institución.

2.5. c. La reforma legal como táctica de control político: un globo de ensayo, lobby policial y una propuesta integral.

En el transcurso del año 1996, el grupo de trabajo que asesoraba al ministro Roberto Rosúa, propulsó su primera iniciativa de reforma legal orientada a modificar una de las principales facultades de detención policial, la denominada “detención por averiguación de antecedentes”, prevista en el art 10 bis de la LOPSF. Una de los integrantes de aquel grupo señalaba:

“El envío a la legislatura del proyecto de reforma de las detenciones por averiguación de antecedentes para nosotros no solamente significaba avanzar sobre una de las prácticas policiales más nocivas, sino que además fue tomado como un primer ensayo para evaluar la viabilidad política de un proyecto de ley más profundo” (FM. Ex funcionaria del MGJyC, gestión Obeid 1995-1999, entrevista personal)

El gobernador Obeid hizo suya la propuesta surgida desde el MGJyC y envió un proyecto de ley que directamente derogaba esta facultad policial, precisando en los fundamentos del proyecto que ésta potestad no solamente era inconstitucional sino que además implicaba la existencia de un factor sobre el cual se generaban regularmente prácticas policiales abusivas, vejaciones, apremios y torturas cuyas principales víctimas eran jóvenes de sectores excluidos. Producto del lobby policial y de la presión mediática ejercida por determinados sectores sociales, judiciales y políticos, finalmente se terminó aprobando una modificación normativa de la mencionada facultad policial, no su derogación, en razón de la cual se establecieron una serie de limitaciones y la fijación de determinados requisitos para su aplicación y procedencia.¹⁹⁵

La táctica de lobby policial y las consecuencias políticas derivadas del mismo, coadyudaron para que en el mes de octubre de 1997, el gobernador Jorge Obeid, dispusiera el desplazamiento del jefe y el subjefe de la Policía, los comisarios generales Mariano Savia y José Sánchez Romero, decisión política de descabezamiento que se extendió a una parte de la plana mayor y algunas de las diecinueve UR de la provincia. Al ser consultado por su desplazamiento, el exjefe policial Savia, manifestó:

“[...] ser el primer sorprendido. Me enteré de la medida por un llamado telefónico que me hicieron desde la Casa de Gobierno [...] No me informaron sobre los motivos de tan drástica determinación, pero estoy subordinado a la conducción política de la provincia, tal cual marca nuestra Constitución [...] la medida por

¹⁹⁵ Un legislador provincial al momento de justificar la introducción de modificaciones y no la derogación lisa y llana del art. 10 bis de la LOPSF (Ley N° 7395/75), señalaba: “Rechazamos el proyecto del ejecutivo porque consideramos con muchos de nuestros pares que en estas materias las soluciones extremas no son buenas. Desde la Comisión de Asuntos Constitucionales hemos abierto un espacio de consulta, escuchando a todas las partes, principalmente a los directamente afectados, los policías. Estos nos han hecho saber que la derogación de esta facultad significaría cercenarle una herramienta clave que tiene la institución policial en la lucha contra el delito” (Carlos Favario, diputado provincial. El Litoral, Santa Fe, 15/11/1996).

*supuesto que genera malestar [...] los policías no son malos, son hombres y mujeres sufridos, yo reivindico como honesta y profesional la tarea que cumplen los policías”.*¹⁹⁶

Recordemos que el jefe policial había protagonizado, desde finales del año 1996 y durante los primeros meses del año 1997, una confrontación bastante explícita con los funcionarios a cargo del MGJyC, cuando rechazó el proyecto de ley antes mencionado, argumentado la producción de potenciales efectos negativos en la performance policial. A través de diferentes acciones como declaraciones públicas y presiones sobre los legisladores provinciales, la cúpula policial mostró su descontento e intento de obturación de la reforma legal. Savia fue uno de los principales portavoces de la resistencia policiales lo que le valió un duro reproche público y privado del ministro de Gobierno, Roberto Rosúa.¹⁹⁷ Posteriormente el ministro de gobierno y el subsecretario de seguridad pública, pusieron en funciones como titular de la jefatura provincial al comisario mayor Jorge Bordón, hasta ese momento a cargo de la URIV (Depto. Caseros), secundado por el comisario mayor Rodolfo Reible, quien venía desempeñándose como jefe de la URXIX (Depto. Vera).¹⁹⁸ En el mismo acto de designación de las nuevas autoridades policiales el ministro Rosúa, anunció el pase a retiro de todos los comisarios generales de la PSF, medidas estas que fueron presentadas periodísticamente indicadores “del fuerte viento que preanuncian el huracán de cambios ministeriales”.¹⁹⁹

La decisión política, amparada en la jerarquía funcional, de desplazamiento de la cúpula policial como una acción para denotar ejercicio de autoridad frente a una avanzada policial que pretendió interpelar una iniciativa gubernamental, es correspondida con una impugnación policial mediática, en la cual si bien se reconoce la legalidad de la decisión, trasluce disconformidad y tensión. Emergió así nuevamente un indicador de la puesta en juego de las correlaciones de fuerza entre actores políticos y policiales, demostrando que

¹⁹⁶ El Litoral, Santa Fe, 30/10/1997.

¹⁹⁷ Es preciso señalar que el comisario general Savia concurrió personalmente a la Cámara de Diputados y se opuso enfáticamente al proyecto de ley enviado por el poder ejecutivo. De acuerdo a un periódico local, el desplazamiento de Savia es una “medida que zanja definitivamente las diferencias entre el titular policial y el ministro Rosúa [...] El desgaste sufrido en dos años de gestión y la escasa permeabilidad demostrada por esta estructura para encuadrarse en el esbozo de política de seguridad esgrimidas por el por el Poder Ejecutivo fueron las causas explicadas por fuentes cercanas a la gobernación para justificar el desplazamiento” (Rosario 12, Rosario, 30/10/1997).

¹⁹⁸ La designación del comisario Reible constituye otro ejemplo de la ambivalencia de la primera gestión Obeid en el terreno de la política policial, pues por un lado, fundamentaba recurrentemente que uno de los objetivos del plan reformistas consistía en confrontar y desmontar la prácticas autoritarias y violentas existentes en la PSF, reconociendo que las mismas importaban una “herencia” del último terrorismo de estado y, por otro lado, designa en el cargo de subjefe provincial a un funcionario que posteriormente será imputado como partícipe del operativo conjunto entre fuerzas militares y policiales el 11 de abril de 1977 en el Barrio Santa Rosa de Lima de la ciudad de Santa Fe, en el que se produjo la muerte violenta de Nilda Elías de Silva, docente y militante peronista (El Litoral, Santa Fe, 08/10/2015).

¹⁹⁹ Rosario 12, Rosario, 30/10/1998.

unos y otros no portan grados ilimitados de decisión y de determinación absoluta del campo de acción y elección de los “otros” grupos e individuos que conforman la configuración.

Posteriormente y con la finalidad de darle un mayor soporte a las principales iniciativas, el gobierno provincial, redobló la apuesta e intentó producir una reforma legislativa estructural, en este sentido, como lo reconocía expresamente un documento de trabajo confeccionado por el “núcleo duro” que asesoraba al ministro Rosúa, se “[...] consideró que para avanzar en el proceso de reforma era indispensable realizar un profundo cambio legislativo que posibilite la transformación de la estructura organizativa y de las reglas de juego internas en la policía”, identificando en la entonces legislación policial vigente, un verdadero obstáculo que dificultaba “avanzar en el proceso de reformas debido a que su concepción era de inspiración militar, la que podía ser útil para las fuerzas armadas pero no lo es para la estructuración de una policía de la democracia a fines del siglo XX.” (Rosúa, 1998:31)

Así, el 04 septiembre de 1998, el ejecutivo provincial envió a la Legislatura Provincial el proyecto de “Ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia” (en adelante LOSP), que pretendía derogar la Ley Orgánica de la Policía Provincial y la Ley del Personal Policial.²⁰⁰ Este proyecto de ley no solo derogaba las dos principales columnas normativas de la PSF, sino que pretendía además introducir modificaciones en la Ley de Retiros y Pensiones del Personal Policial y Penitenciario.

El proyecto de ley, en sintonía con otros procesos de reforma normativa existentes en aquella época, establecía como obligación del estado provincial brindar “el servicio público de seguridad y auxilio a la comunidad”²⁰¹, pretendiendo de esta forma erradicar la utilización de conceptos amplios y ambiguos como los de “orden público”, “paz social”, “mantenimiento y restablecimiento del orden”, muy presentes en las legislaciones policiales de la mayoría de los estados subnacionales de la región desde la década de 1970 (Estevez, 2000; Gonzalez, 2005). Al mismo tiempo se especificaron una serie de principios de actuación para el personal de los organismos de seguridad pública con una impronta democratizante y profesional tales como “ajustar su accionar al respeto de la Constitución Nacional, al plexo de los derechos humanos, al principio de no discriminación, la expresa y absoluta prohibición de aplicar torturas, la razonabilidad en el uso de la fuerza pública, la

²⁰⁰ Leyes 7395 y 6769 aprobadas en mayo de 1975 y enero de 1972, respectivamente.

²⁰¹ Art. 1, Proyecto de LOSP de la Provincia de Santa Fe.

imposibilidad de aducir obediencia debida como justificante de actos delictuales y la obligación de propender a una estrecha relación con la comunidad”.²⁰²

Específicamente en lo que refiere a la regulación de la relación entre actores políticos e institución policial, la reforma legal propuesta explicitaba abiertamente que le correspondería al MGJyC “la función de diseñar la política de seguridad de la provincia y conducir su implementación” y que a esta esfera gubernamental, a través de la Subsecretaría de Seguridad Pública, le compete “el mando directo de los organismos de seguridad”²⁰³. El documento de trabajo de la gestión obeidista antes referenciado, aseveraba que “[...] la estructura orgánica actual responde a un modelo que refuerza la autonomía policial respecto del poder político. El diseño de las políticas de seguridad pública es competencia del poder político, a su cargo está fijar las líneas del accionar policial en consonancia con las necesidades sociales a satisfacer. Sin embargo, no existe en la actualidad una estructura capaz de llevar adelante en forma sistemática todas las tareas que implique el formular esas líneas de acción.” (Rosúa, 1998:31). Uno de los asesores ministeriales entrevistados refiriéndose a este aspecto sostenía:

“Nosotros pensábamos que la reforma policial necesariamente debía estar apoyada en una reforma legal profunda. Sabíamos que la policía se gobierna no solamente en términos operativos y de mando, sino mediante la ley, que señala un horizonte y un límite y termina siendo una herramienta importante donde el poder político pueda recostarse. En los primeros momentos, cuando intentábamos hacer alguna modificación o cambio operativo, la policía se replegaba rápidamente y se escudaba en las leyes vigentes. Entonces no había alternativa o avanzamos en la reforma legal o todo quedaría en el plano de la voluntad política” (AM, ex funcionario del MGJyC, gestión Obeid 1995-1999; 2003-2007, entrevista personal).

En otros apartado el proyecto se introducía cambios sustanciales en la carrera policial, estableciendo que el personal de los organismos de seguridad podía ser personal civil o el personal policial, eliminándose los cuerpos y la distinción del personal entre “civiles y policías”; se proyectaba la unificación de la carrera, desapareciendo la distinción entre personal superior y personal subalterno; se regulaba un nuevo sistema de promoción mediante concurso público, que sería gestionado por un jurado compuesto por funcionarios políticos, judiciales y policiales y se establecía que para el ingreso a la carrera se requería poseer título secundario así como para alcanzar las jerarquías superiores se debía contar con

²⁰² Art. 5 del Proyecto de LOSP de la Provincia de Santa Fe.

²⁰³ Arts. 6 y 7 del Proyecto de LOSP de la Provincia de Santa Fe. El proyecto creaba 7 organismos de seguridad: Dirección Provincial de Planeamiento y Operaciones Policiales; Dirección Provincial de Recursos Humanos y Educación Policial; Dirección Provincial de Asuntos Internos y Seguridad Privada; Dirección Provincial de Defensa Civil; Dirección Provincial de Unidades Especiales; Dirección Provincial de Política Criminal y Departamentos Policiales (estos últimos hacían desaparecer tanto la Jefatura de Policía Provincial como las diecinueve Unidades Regionales) (Arts. 9 y 10 del menciona proyecto de ley).

título universitario.²⁰⁴ En otro orden, se consagraba el principio de legalidad y taxatividad en la determinación de las faltas policiales; flexibilizaba la obligación de portar armas en todo lugar y momento y fuera de servicio se convertía la portación en facultativa; establecía tres tipos de faltas policiales —leves, graves y gravísimas— regulando exclusiva y taxativamente las gravísimas (dentro de las cuales aparecían algunas innovaciones interesantes como la consagración explícita como falta gravísima de cualquier conducta constitutiva de delito doloso, de toda actuación que suponga discriminación por razón de sexo, religión, raza, opinión o cualquier circunstancia personal o social) y dejando la determinación de las graves y leves a la reglamentación, señalando que “serán graves las que surjan del incumplimiento de la presente ley y su reglamentación” y serán leves “las que no trasciendan la mera negligencia”; se abolía el arresto como sanción policial, etc.²⁰⁵. Por último, se incorporan una serie de derechos y obligaciones para los funcionarios de los organismos de seguridad, concebidos y equiparados como trabajadores públicos.²⁰⁶

A la hora de explicitar los fundamentos de las principales normas contenidas en el proyecto de ley, el equipo de gobierno afirmó que estas transformaciones importarían modificar definitivamente “el sistema de doble carrera policial, el cual responde a conceptos aristocráticos que no se corresponden con los valores de las actuales sociedades democráticas[...] El nuevo sistema queda organizado en torno al principio de igualdad de oportunidades, solo el mérito de cada policía puede hacerlo ascender en su carrera [...] mediante un nuevo sistema de promociones [...] por concurso público [...] suprimiendo el oscuro y poco garantista sistema actual de las Juntas de Calificaciones [...]”. Esta reforma significaba una “[...] opción por profesionalizar, como alternativa al militarismo todavía presente en la policía, permite además concebir al policía como un trabajador y de allí otorgarle algunos derechos importantes y hasta hoy cercenados [...] En definitiva, con esta iniciativa se busca establecer las normas para una nueva policía, para una policía desmilitarizada, profesionalizada y con trabajadores con derechos laborales; que priorice el mérito como criterio para el progreso en la carrera y con reglas de juego transparentes; eficaz en su accionar pero respetuosa de las libertades individuales y de los derechos humanos; subordinada al poder político, una policía de la democracia.” (Rosúa, 1998:32-33)

Al momento de dimensionar el impacto de esta jugada política en la dinámica de la trama vincular político-policial, debemos comenzar señalando que este proyecto de ley, a pesar de

²⁰⁴ Capítulos V y VI del Proyecto de LOSEP de la Provincia de Santa Fe.

²⁰⁵ Arts. 32 al 37 del Proyecto de LOSEP de la Provincia de Santa Fe.

²⁰⁶ Arts. 25 y 26 del Proyecto de LOSEP de la Provincia de Santa Fe.

ser considerado como una de las principales iniciativas reformista en las representaciones y opiniones del equipo de gestión de la primera administración del Ing. Obeid, ni siquiera fue tratado en el seno de la Legislatura Provincial, perdiendo estado parlamentario, cuestión que seguidamente abordaremos. De todas formas no deja de ser una estrategia con efectos simbólicos más o menos precisos, pues evidenciaba un abanico de definiciones y posicionamiento de los actores políticos respecto a la institución policial, ya que, en primer término, procuraba reflejar normativamente que el “diseño, implementación y conducción” de las políticas de seguridad le corresponden al poder político, intentando de esta forma acotar o erradicar la supuesta autonomía policial existente en este campo hasta aquel momento; en segundo lugar, se preveía normativamente la conformación de estructuras gubernamentales con capacidad y competencia en la gestión y regulación de los organismos de seguridad, lo que implicaba apostar a la generación de “capacidades y saberes” estrictamente “políticos” que disputen, valga la redundancia, las “capacidades y saberes” policiales que hegemonizaban las definiciones y prácticas institucionales vigentes hasta ese momento. En tercer término, una parte considerable de las medidas contenidas en el proyecto ley implicaba una afronta e interpelación concreta a determinados aspectos y dinámicas tradicionales de la cultura organizacional de la PSF, con los cuales se había construido una institución policial militarizada, autoritaria, violenta, opaca y refractaria. Mediante la incorporación de “principios” de actuación ajustados a un modelo de institución democrática, eficiente y transparente, la desestructuración del doble cuadro (oficiales-suboficiales), la reformulación y “expropiación política” de la gestión de los procesos de selección, ingreso y promoción de los recursos policiales, del régimen disciplinario y de asignación y traslados funcional, entre otras propuesta, de pretendía “desmontar” los resabios autoritarios, militarizados y antidemocrático de la fuerza policial santafesina.

No deja de ser relevante la circunstancia del no tratamiento legislativo del proyecto de ley enviado por el ejecutivo, recordando que en aquel momento el oficialismo contaba con mayoría parlamentaria tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados. Encontramos aquí variables explicativas que remiten al tradicional “juego y las negociaciones parlamentarias”, pero también aquí incidió la posibilidad cierta de determinados sectores policiales, especialmente las cúpulas, de desplegar sus estrategias de resistencia actuando como grupo de presión sobre algunos legisladores. Una de las integrantes del equipo de gestión del MGJyC entrevistada se refería a estar circunstancias:

“Para nuestro plan de reforma que la legislatura no haya tratado en su momento el primer gran proyecto enviado fue un factor problemático [...] nosotros allí dejamos plasmados todas nuestras intenciones [...] Hay que reconocer que también parte de la policía, principalmente los puestos jerárquicos, movilaron sus acciones de presión y lobby sobre algunos legisladores, como ya lo habían hecho cuando quisimos modificar la norma de detenciones policiales. No debemos olvidar que, no tanto en la designación de los puestos de la jefatura provincial pero sí en las unidades regionales, pesa mucho la opinión y gestiones que hacen los senadores y diputados departamentales, algo que nosotros tratamos de modificar pero que en alguna forma pagamos el costo” (FM. Ex funcionario del MGJyC, gestión Obeid, 1995-1999, entrevista personal).

Las resistencias al proyecto de reforma legal encarado por los miembros del MGJyC, no solo recibió resistencias desde las cúpulas policiales, sino que dentro del mismo partido gobernante, el PJ, y desde otras áreas gubernamentales se desplegaron también acciones de obstaculización o bien de propuestas alternativas. En este último caso, uno de los casos más paradigmáticos fue la presentación de un proyecto de ley del entonces Defensor del Pueblo santafesino, Rubén Dunda, cuyo eje central pasaba por avanzar en un proceso de municipalización de la PSF, entre otros aspectos como el reconocimiento de los derechos para los uniformados de votar y agruparse en colegios profesionales y poseer título universitario o terciario para poder acceder a los cargos jerárquicos, etc. No deja de ser sugestivo el hecho que dentro de la comisión redactora del proyecto Dunda, aparecía como integrante, entre otros funcionarios policiales, el exjefe provincial desplazado por el “obeidismo”, Mariano Savia.²⁰⁷

El truncado proceso de reforma legal estructural durante el primer gobierno de Jorge Obeid, se muestra significativo a los fines analíticos, porque se estatuye como un indicador de la recurrente apelación a la ley, por parte de los actores políticos, como herramienta de gobierno de la institución policial. En este caso revindicando su faceta limitante o interpeladora de determinados factores organizacionales, culturales y normativos del dispositivo policial. Pero al mismo tiempo, el proceso de debate y tratamiento legislativo, nos muestra la capacidad de algunos segmentos policiales de constituirse y actuar como grupo de presión política, aprovechando algunas agendas y debates públicos para canalizar allí sus demandas, lo cual en algún término desmonta aquella imagen propagada por la misma institución policial en la cual se representa como un “servicio público neutral en términos políticos”. Al mismo tiempo como lo señalábamos en la introducción del presente capítulo, la gestión Obeid recurrió a las acciones de “desplazamiento” de las cúpulas policiales opuestas a la reforma legal como táctica simbólica de “control político” de la institución policial, medidas que convivieron temporalmente con signos indelebles de

²⁰⁷ Rosario 12, Rosario, 08/08/1998.

graduaciones de autonomía relacional y de capacidad de resistencia por parte de las huestes policiales.²⁰⁸

3. Exploraciones de las opiniones y representaciones de políticos y policías (1995-1999). Construcciones y categorizaciones simbólicas como recurso analítico de las relaciones de interdependencia político-policial.

Uno de los insumos centrales que nos permiten comprender las dinámicas existentes en las configuraciones en general y en este caso la relaciones de interdependencia político-policía, viene dado por la exploración de los “puntos de vistas” de los actores aquí vinculados, en el sentido de cómo estos se piensan y caracterizan mutuamente en esta interdependencia, qué problemas identifican, qué soluciones son inventadas para afrontar esos problemas, qué efectos y fines son imaginados, etc. En razón de ello es que le otorgamos relevancia al uso de las palabras, definiciones o categorías que operativizaron los políticos y policías al interior de la configuración, para problematizar ciertos tópicos, los discursos utilizados para dar sentido a sus acciones, estrategias, políticas, etc. Como sosteníamos en la “Introducción” y en el “Capítulo 1” de la presente tesis, nuestro objetivo no se reduce a un mero análisis de discursos o representaciones sociales, por el contrario, dado el carácter simbólico y práctico de estos fenómenos, es relevante visualizar cómo estas opiniones y representaciones se encaminaron a dirigir y moldear la conducta de aquellos sujetos con los que se interactuaba y se pretendía gobernar al interior de la configuración. De allí que cómo se pensaron y definieron mutuamente políticos y policías generó efectos intensamente “prácticos”. Desde la perspectiva figuracional es posible analizar cómo lo imaginado o representado, tanto por actores políticos como policiales, es lo que permite hacer real aquello que en un primer momento solo fue pensado (O’Malley, 2006:30).

²⁰⁸ Además de los desplazamientos de jefes policiales antes mencionado, debemos anexar el pase a disponibilidad en octubre de 1998, del jefe de la UR II, comisario Benedicto Mattía, quién en declaraciones a medios de comunicación se había mostrado partidario de enviar a "travestis, prostitutas, drogadictos, delincuentes y malos periodistas" a una ciudad que sólo estaba en su imaginación y a la que llamó "Samantópolis" o "Samanthacoppolis". Además pesaban sobre el jefe policial de la principal UR, denuncias de enriquecimiento ilícito y cohecho. El proceso de apartamiento del comisario Mattía generó un fuerte malestar y contrapunto al interior del “núcleo duro” del MGJyC, pues el subsecretario Bernhardt consideraba como desmedida la decisión del desplazamiento en oposición a la postura del ministro, evidenciando allí también los derivados de la constitución compleja del equipo de gestión del ministro Rosúa (Rosario 12, Rosario, 04/11/1998). Al respecto, el periódico Rosario 12, consignaba: "La situación es muy cambiante y la va a definir el gobernador en persona, sostuvo un funcionario del Ministerio de Gobierno. En realidad, cada vez que hubo cambios, Obeid intervino directamente y sobre todo cuando se trató del jefe de Policía de Rosario. No sólo por la importancia del cargo, sino para zanjar diferencias que aparecen entre el ministro Rosúa, y el subsecretario de Seguridad, José Bernhardt, amigo personal del gobernador. A lo largo de toda la gestión, Obeid fue quien evitó que las diferencias entre el ministro y el militar retirado terminarán con alguno de los dos fuera del gobierno" (Rosario 12, Rosario, 06/11/1998).

En los dos apartados previos, con mayor preponderancia evidentemente en el segundo, hemos intentado reconstruir las principales estrategias de gobierno, consenso y resistencia emprendidas por actores políticos y policías en el período 1995-1999, las que en gran medida se engarzaron o encabalaron con los “puntos de vistas” que portaban estos mismos actores al interior de la trama que los unía. Es por ello que, en términos analíticos, en adelante trataremos de “aislar” esos “puntos de vistas”, recordando que los mismos se encontraban inextricablemente unido con las acciones y estrategias emprendidas por los políticos y policías en el territorio santafesino en aquel período. Pues en la definición y categorización del “ellos/nosotros” (políticos-policías) encontraremos indicadores comprensivos de las estrategias y acciones desplegadas en la configuración, ya analizadas, que estuvieron orientadas a ampliar o conservar la distribución de los diferenciales de poder y de autonomía relacional entre ambos.²⁰⁹

3.1. Categorizaciones políticas: construcciones simbólicas dicotómicas y ambivalentes.

Mediante la exploración de documentos oficiales, proyectos legislativos, declaraciones públicas, entrevistas en profundidad, etc. es posible identificar y distinguir analíticamente, una serie de categorizaciones y caracterizaciones de la institución policial santafesina y de los miembros que la componen (construcción de un “ellos”) expresadas por parte de los actores gubernamentales que tuvieron competencia funcional sobre esta esfera durante el período 1995-1999. Seguidamente procuraremos anatomizar las principales categorizaciones simbólicas construidas desde un “nosotros” (política/políticos) respecto a un “ellos” (la policía/los policías) durante el lapso mencionado.

✓ Categorización política I. La santafesina: una policía “tradicional”.

Como ya lo hemos abordado, es posible identificar en el “diagnóstico inicial” sobre la PSF, confeccionado por el equipo de gestión del MGJyC en el mismo inicio de la asunción del ingeniero Obeid al frente del ejecutivo provincial, una serie de categorizaciones, definiciones e identificaciones de nudos problemáticos y adjetivaciones para referirse a la policía santafesina que había sido “heredada” de gobiernos anteriores pertenecientes al

²⁰⁹ Como afirmábamos en la “Introducción”, existe una abanico de “puntos de vistas” y formas de categorización construidos por los actores políticos respecto a la institución policial y los miembros que la componen, que tienen una marcada regularidad y presencia a lo largo de todas las administraciones provinciales comprendida en el análisis de esta investigación. En razón de ello, hemos optado por recuperar estas construcciones políticas simbólicas de carácter más estables, en el Capítulo 8 (Conclusión) de la presente tesis, priorizando aquí la descripción de aquellas que tienen visos de particularidad o especificidad en este período.

mismo signo político (el PJ), las que remitían al denominado “modelo tradicional” en boga en aquel período.²¹⁰ La conformación de este “modelo tradicional” estaba anclado y articulado en torno a una caracterización de PSF, en la que se destacaban, señalábamos, “la autonomía institucionales con respecto al poder político, el alto grado de militarización, la sensación de impunidad de sus miembros, sus la anarquía evidenciada en el predominio de los objetivos individuales o grupales, legales o ilegales, frente a los objetivos institucionales, la existencia de pujas internas y la desconfianza del personal subordinado a sus superiores [...]” (Rosúa, 1998:38-39; Sagarduy-Rosúa, 1999). Esta caracterización diagnóstica de la PSF estructuró, como hemos explorado, en mayor o menor medida aquellos “campos”, “sectores”, u “objetos” a ser innovados o reformados, sobrevolando una promesa siempre latente de “modernización, profesionalización y democratización” de esta institución.

Sin ánimo de repetir las continuas y contundentes definiciones y caracterizaciones de la policía santafesina expresadas públicamente en esta dirección y que hemos transcritos en apartados anteriores, principalmente vertidas por el ministro Rosúa, emerge como sumamente relevante la definición y adjetivación política de la policía y por efecto transitivo tanto de sus prácticas como de los miembros que la conformaban, en las que éstos se presentaban asociados al “pasado”, al “oscurantismo” de los gobiernos autoritarios, a las prácticas violatorias de los derechos fundamentales de los ciudadanos, a la organización y la cultura militar, etc. Y por lo tanto encontrar en esa caracterización, la justificación de una “intervención política” que desarticule esos factores institucionales y que “someta” a la PSF al gobierno de los representantes elegidos democráticamente.²¹¹ Encontramos aquí, entonces, una definición de un “ellos”, “la policía/los policías”, como un “otro” que no solo se distingue de un “nosotros”, “el gobierno/los políticos democráticos”, sino que ese “otro” se muestra y reivindica como autónomo y refractario a un “nosotros”. Esta construcción política de una categorización dicotómica, orientó al menos discursivamente y

²¹⁰ Decíamos al inicio del presente capítulo, que promediando la década de 1990 hemos visto emerger, en el contexto argentino así como también en otros países de la región, una “ola” de iniciativas reformista de los dispositivos policiales, muchas de las cuales fundamentaron sus programas de acción en la “necesidad” de desmontar y sustituir el “modelo de policía tradicional” heredado de los gobiernos autoritarios, lo cual se lograría a partir de implementar planes de gobierno focalizados en la “democratización y profesionalización” de estas instituciones (Ganon, 1999; Font, 1999; Palmieri et al, 2001; Sain, 2002; Frülhing et al 2001; Orozco, 2000; Estévez, 2000).

²¹¹ Ver declaraciones del ministro Rosúa en programa televisivo “Entre Líneas” de septiembre de 1995. Disponible on line en sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/reuteman-4/>. Ver El Litoral, Santa Fe, 14/01/1996; Rosario 12, Rosario, 07/07/1998; El Litoral, Santa Fe, 21/04/1996 (en otras), transcritas en las páginas anteriores del presente capítulo.

parcialmente, algunas de las “estrategias” de gobierno del dispositivo policial. En términos simbólicos, los actores políticos del obeidismo reconocían un mayor grado tanto de la distribución diferencial del poder como de autonomía relacional desbalanceada a favor de la PSF, por ende, una parte importante de las iniciativas presentadas en términos de “reforma” se proyectaron como movimientos tácticos que, a partir de su implementación, permitirían modificar esos diferenciales y autonomía a favor, esta vez, de los actores políticos. Al respecto en la voz de un asesor ministerial entrevistado se patentiza esta categorización política de la policía santafesina:

“Nosotros habíamos identificado los problemas de la institución policial y por lo tanto nuestro programa de gobierno se basó principalmente en el estudio diagnóstico realizado en los primeros meses. Allí estaba sentado que es lo que debíamos hacer. Teníamos muy en claro que teníamos que reformar una institución que había permanecido intocada desde el regreso a la democracia en 1983. Ningún gobierno se había animado a enfrentar a la policía, a modificar su estructura y prácticas vinculadas con el militarismo y la dictadura. Parte de nuestra legitimidad y caudal político se jugaba en nuestra capacidad de terminar con la autonomía y someter a la policía al gobierno civil y político como nunca antes había sucedido en nuestra provincia” (AM. Ex funcionario del MGJyC, gestión Obeid 1995-1999; 2003-2007, entrevista personal).

✓ **Categorización política II. Una policía atravesada por la ilegalidad.**

Directamente vinculado con las opiniones referenciadas en el apartado anterior e inequívocamente también plasmado en el contenido del “diagnóstico inicial”, los actores políticos vehiculizaron sistemáticamente durante el bienio 1997-1998, categorizaciones y definiciones en las que la policía provincial se definía como descontrolada, anárquica e integrada por una porción considerable de funcionarios portadores de dotes y prácticas típicamente criminales o no adecuadas para la investidura policial. En este sentido, el “hombre político fuerte” del obeidismo, Roberto Rosúa, acompañado principalmente por la entonces titular de la DPAI, comisario-abogada Leyla Perazzo, tuvieron, como lo hemos descripto, una alta y regular presencia en los principales medios masivos de comunicación provincial, donde dieron cuenta e informaron de los principales avances en la implementación de la novedosa experiencia de Asuntos Internos. Uno de los “motivos o razones” recurrentes de esas visibles apariciones públicas, giró mayormente en torno a la puesta en conocimiento, en la arena pública, de los resultados de la auditoría referida a la cantidad y situación procesal de miembros de la fuerza policial denunciados penalmente como autores de delitos.²¹² Vemos también aquí esbozarse la estrategia política de definir

²¹² Ver declaraciones del ministro Rosúa y de la directora Perazzo en: “Purga policial. Impulsan un plan para expulsar a policías que cometieron delitos” (La Capital, Rosario, 13/03/1998); “Son 120 los policías que esperan sentencias de Juzgados Penales” (La Capital, Rosario, 28/08/1998); “Informe de Asuntos Internos: Policías enriquecidos ilícitamente” (La Capital, Rosario, 28/08/1998); “Divulgaron un investigación de la Dirección de Asuntos Internos. Más de tres mil policías provinciales están involucrados en causa judiciales” (La Capital, Rosario, 16/09/1998); “Proponen separar a los efectivos procesales” (La Capital, Rosario,

un “otro” (la policía/los policías) asociado y “paradójicamente” vinculado con “eso” (el delito) que deberían prevenir y/o investigar. Por supuesto que esa táctica política de “asociación negativa policía-delito”²¹³ durante este “primer” obeidismo, no siempre fue lineal y coherente, pues como lo hemos visto frente a determinados hechos de corrupción y violencia policial, esas vinculaciones transitarán por diferentes estadios, ya que en algunos momentos (lo menos) se los reconocerá como partes de un fenómeno estructural y extendido al interior de la policía santafesina y en otras ocasiones se decodificarán estas prácticas policiales delictivas como eventos encapsulados, esporádicos e individuales, recurriendo a la tradicional metáfora explicativa de las “manzanas podridas”.

Simultáneamente, la construcción política de esta caracterización policial, conlleva en sí mismo la intención de introducir y plasmar una distinción de otra “frontera interna” en el “otro policial”, en el sentido, de que es posible diferenciar “los buenos” y “los malos” policías. Esta práctica política diferenciadora del grupo policial y sus decodificaciones (como fenómeno estructural o individual), desde ya que no es novedosa, sino que más bien constituye un indicador que marca continuidades. De todas formas nos parece relevante pues en tramos importantes de las administraciones gubernamentales aquí analizadas, servirá para justificar determinadas intervenciones políticas sobre la institución policial, para direccionar mensajes en búsqueda de consensos y aliados policiales que se sumen a las iniciativas políticas de turno o bien para dar “cobertura política” a las cúpulas policiales y al mismo tiempo minimizar y desdramatizar los efectos sociales y políticos generados a partir de que los casos de “policías-delincuentes” que emergen en el escenario público.

16/09/1998); “Inminente purga tras el informe sobre efectivos denunciados. Obeid estudia la baja de 70 policías” (La Capital, Rosario, 17/09/1998); “Informe de auditoría: Apremios ilegales, la gran mancha de la Unidad Regional I” (La Capital, Rosario, 17/09/1998), entre otras. Si bien con menor intensidad e importancia respecto al primer grupo de noticias, también la DPAI dio a conocer una informe diagnóstico sobre condiciones de salud de los funcionarios policiales, donde se reconocía como problemas acuciantes el alto ausentismo y el consumo de alcohol, construyendo la imagen de policías adictos y “vagos”. Al respecto la directora Perazzo aseveraba “El alcoholismo dentro de la fuerza es un tema detectado y preocupante. Todos los jefes policiales de la provincia y los oficiales superiores tienen ese punto en la mira como una gran preocupación [...] El mayor reparo que merece el tema es la peligrosidad de un hombre armado y alcoholizado. Usted puede llevar distintas armas en la mano, puede estar conduciendo un vehículo y convirtiéndolo en un arma mortal, pero un hombre ebrio con una ametralladora o una pistola e investido del poder que le da el uniforme él hace que el problema se quintuple”. Asimismo reconoce la existencia de un importantísimo volumen de funcionarios policiales que no están cumpliendo tareas por tener “carpetas médicas” o “tareas pasivas”, afirmando que si bien hay situaciones que efectivamente corresponden estas licencias, en otro número importante son casos de “avivados” que buscan estas excusas para no trabajar y seguir percibiendo un salario público (Rosario 12, Rosario, 12/02/1999).

²¹³ Adjetivamos de “negativa” esta asociación pues existe otra asociación “positiva” anclada en el mito fundacional de la policía, en virtud del cual esta es presentada simbólicamente como la “caza bandidos” y la “luchadora contra los delitos” (Manning, 1977).

Asimismo, consideramos que en el marco de esta primera gestión del gobernador Obeid, se registrará, quizás por primera vez en esta provincia desde el regreso al sistema democrático de gobierno en diciembre de 1983, un reconocimiento abierto y explícito de los actores políticos, de cómo la policía santafesina actuaba como un engranaje neurálgico en la “protección estatal de los emprendimiento delictivos”, lo cual se lograba y se logra: en primer lugar, a partir de la expansión y aseguramiento de mecanismos inmunidad e impunidad de las prácticas constitutivas del funcionamiento de los redes y mercados ilegales, ya sea mediante la obstaculización o interrupción de los procesos policiales y judiciales de aplicación de la ley. En segundo lugar, a través de la creación de espacios o corredores geográficos liberados de controles estatales (las denominadas “zonas liberadas”) para disminuir los riesgos de detección de las actividades ilegales. Y, en tercer lugar, mediante la generación de condiciones de estabilidad, seguridad y ocultamiento de los entramados ilegales/legales, lo que se traduce en condiciones de previsibilidad para el funcionamiento y expansión de los grupos y mercados ilegales (Gonzalez et al 2017; Sain, 2017). Esta forma explícita y abierta de construir una “frontera simbólica” por parte de los actores políticos asociando a sectores policiales con la gestión espuria de los entramados criminales, no solo actuó como una condición de posibilidad para implementar iniciativas de control político-institucional sino que al mismo generó desjerarquizaciones y asimetrías simbólicas entre un “nosotros” (los políticos) y un “ellos” (los policías).

✓ **Categorización política III. La policía autónoma: una construcción política lineal.**

Como también lo hemos referenciado en los apartados anteriores, los actores políticos del peronismo gobernante entre 1995 y 1999, construyeron y asignaron en la presencia de una marcada autonomía de la PSF respecto del poder político, uno de los principales factores explicativos al momento de intentar comprender los nudos problemáticos y dar densidad a las principales características distintivas de la institución policial que debían gobernar. Al mismo tiempo, identificaban en ese factor, el principal objetivo a desarticular y desbalancear con las acciones políticas más significativas que pretendieron implementar. Lo que queremos significar e insistir aquí, es que el “primer obeidismo” jerarquizó como

principal causal explicativa de las características y dinámicas de funcionamiento de la “policía heredada”, al alto grado de autonomía política registrado en la PSF hacia 1995.²¹⁴

Esta construcción y jerarquización simbólica de la “autonomía política” como una, sino tal vez, “la” razón de “todos los males” de la PSF (autoritaria, antidemocrática, violenta, corrupta, anárquica, deficiente, etc.) por parte de los actores con responsabilidades de gobierno sobre el dispositivo policial, es un insumo relevante para comprender el “por qué” de tantas energías discursivas y prácticas concentradas en hacer visible y mostrar la voluntad política de “subordinar y someter” a la institución policial, pues allí estaba en juego, desde la perspectiva de los actores políticos, el desequilibrio de los diferenciales de poder y de autonomía relacional al interior de las relaciones de interdependencia que los unía con la PSF.

Al mismo tiempo la jerarquización de esta imagen política, se muestra relevante al menos en otros tres sentidos: en primer término a la hora de dimensionar los efectos concretos de las iniciativas políticas para impactar en este factor. Tal cual lo hemos abordado anteriormente al analizar las principales acciones del primer gobierno de Obeid, los mismos han sido más bien de efectos relativos y acotados, reconociendo sí, que en términos discursivos, uno de los efectos consolidados fue la manifiesta y altamente visible voluntad de terminar o acotar la autonomía de la PSF respecto del poder político. Ahora bien, más allá de intentar innovar en la generación de prácticas de control político del dispositivo policial, el “obeidismo” en este período recurrió también a jugadas tradicionales para dar mensajes simbólicos de control político: desplazamientos de cúpulas policiales, modificación simbólica de áreas policiales ante algunos escándalos públicos, presiones de mejoramiento en la performance policial de control del delito ante los reclamos ciudadanos o emergencia de “crisis de inseguridad”, etc.

En segundo lugar, emerge como al menos problemático o discutible, en términos teóricos y empíricos, el planteamiento un tanto simplista de qué se entendía como “autonomía política” por estos actores, pues en la misma idea subyace la lógica de los opuestos o de la dicotomía: autonomía vs subordinación (instrumentalidad), cuestión que nosotros tratamos de problematizar desde nuestra perspectiva. Durante este primer período hemos asistido a escenarios o climas generales, donde la relación de interdependencia fluctuó hacia uno de esos dos polos pero no en forma definitiva y estable, y, al mismo tiempo, en esos momentos

²¹⁴ A los fines de no redundar remitimos a las principales aseveraciones vertidas por los actores políticos en medios de comunicación y en las entrevistas personales que fueron oportunamente transcritas en los apartados III y IV del presente capítulo.

(lo que explica el dinamismo y la heterogeneidad de la interdependencia político-policial) existieron “zonas o áreas” donde la subordinación política pareció tener visos de densidad, como por ejemplo en la intervención sobre los mecanismos de control. Pero, al mismo tiempo, existieron otras “zonas o áreas” donde la autonomía policial relacional mantuvo altas cuotas de persistencia, como por ejemplo, en la regulación y control “tradicional” del delito en el territorio, la conformación y gestión de la agenda y prioridades de recursos económicos y humanos; su capacidad de ser el principal recurso de producción, circulación y selección de la información territorial; su capacidad de mantenerse como en el principal recurso de gestión de los conflictos sociales y de mantenimiento y reproducción del orden, su capacidad para actuar como grupo de presión y con canales políticos propios de vehiculización de sus intereses y demandas corporativas, etc.

En tercer término, la supuesta “autonomía policial” heredada, puede constituirse como una base comprensiva de la existencia de algunas pero no de todas las prácticas, características y dinámicas policiales detectadas por aquella gestión. Muchas de ellas son estructurales a las modalidades de interdependencia entre actores políticos y policiales, reconociendo sí, que en algunos supuestos, dependiendo de los posicionamiento que tomen los propios actores políticos, estos pueden obturar y controlar y, en otros casos, habilitar y usufructuar la densidad y extensión de esas prácticas y dinámicas (violencia policial, regulación ilegal de los delitos, obtención de réditos económicos ilegales, mecanismo de vigilancia y control político, etc.). Ahora bien, existe un largo trecho para asignar como único factor explicativo a la “autonomía política” de la PSF ciertas características, prácticas, pautas organizaciones y culturales que la distinguen, por ejemplo, las vinculadas con el militarismo, la opacidad, la desconfianza pública, la ineficiencia en el control del delito, las pujas internas, etc. Muchas de ellas pueden ser alimentadas y reforzadas por el control político.

✓ Categorización política IV. Los mensajes ambivalentes del “primer” obeidismo.

Por último, y en forma acotada, consideramos necesario condensar brevemente un cúmulo de definiciones motorizadas por los actores políticos que entendemos generaron mensajes ambivalentes al interior de la trama vincular político-policial en aquel período:

(a) La designación de un militar como referencia política directa para la institución policial. Más allá de cierta justificación coyuntural de la designación de un militar al frente de la Subsecretaría de Seguridad Pública esbozada por los principales referentes del MGJyC, no dejó de ser contradictoria esta designación. Pues, decíamos, que el obeidismo reconocía

como una de las características negativa a modificar de la policía santafesina heredada, “el alto grado de militarización” que se manifestaba en las esferas organizacional (doble cuadro, pujas entre mandos superiores e inferiores, disciplina castrense, etc.); cultural (el lenguaje bélico, el orden cerrado en los procesos de formación policial, la lógica del secreto, la obediencia debida, etc.) y normativa (mayoría del plexo de la legislación policial sancionado durante la última dictadura; no reconocimiento de derechos y garantías de los trabajadores policiales; etc.). Y, al mismo tiempo, asociaba y atribuía directamente la existencia y persistencia de conductas policiales extendidas de violación de derechos humanos y desconfianza de y hacia la ciudadanía, como una de las consecuencias derivadas de la “ocupación e instrumentalización” de la PSF por el último gobierno autoritario. Contradictoriamente, insistimos, el gobernador Obeid decidió designar como “referencia política directa del gobierno civil de la policía santafesina” a un militar y a un par de asesores muy cercanos, a quienes Organismos de Derechos Humanos denunciaron como partícipes directos en el terrorismo de estado que asoló estos horizontes durante 1976-1983. Aquí vemos como arropado en un lenguaje reformista democratizante cuya presencia implicaba una marcada discontinuidad o quiebre en la trama vincular político-policial, se engarzó una acción concreta que dio cuenta más bien de existencias de continuidades antes que de rupturas.

(b) Generación acotada de capacidades estatales en el campo del gobierno del control del delito y de la institución policial. La iniciativa focalizada en la conformación y presentación pública de un equipo de “expertos” en la órbita del MGJyC, más allá de su composición ambivalente, importó una apuesta por generar saberes que disputen la autonomía policial relacional, sin embargo, las capacidades operativas del mencionado equipo fueron reducidas, tanto por la cantidad de “expertos” como por el hecho de tener que apoyarse para la materialización de las decisiones y planes políticos, en las “capas burocráticas” heredadas de las gestiones provinciales anteriores, sin experticia ni capacidades acumuladas en este campo. Al mismo tiempo una parte considerable de las iniciativas generadas por “núcleo duro” del MGJyC, nunca avanzó ni disputo profundamente la columna vertebral en la que se sostiene el “blue power”: el trabajo policial cotidiano. Simbólicamente el obeidismo reivindicó el hacer uso del gobierno político de la policía, pero en términos concretos tuvo baja capacidad para disminuir la regulación del delito y el mantenimiento del orden la que siguió inercialmente hegemonizada por la PSF.

(c) Gestión, construcción de agenda y diálogo de y con la PSF a través de las cúpulas policiales: tal cual lo hemos referenciado, los gestores políticos de este período reconocían la existencia en la institución policial de indicadores de anarquía institucional, falta de direccionalidad y pujas internas entre los sectores jerárquicos y subordinados, siendo ellos en gran medida el efecto del “autogobierno policial” que había primado hasta allí, autogestión que históricamente fue hegemonizada por las “cúpulas policiales”. Sin embargo, tal cual cíclicamente lo manifestaron los referentes del “obeidismo”, su referencia directa y continua con la PSF fue con y a través de las cúpulas, dando continuidad a uno de los signos típicos del encadenamiento policial.

(d) Posicionamientos políticos volátiles respecto a los casos de violencia y corrupción policial: de la misma manera que la identificación de otros tópicos a abordar mediante un proceso de reforma policial impulsada por la administración Obeid, la violencia y corrupción policial también ocupó un lugar relevante dentro de esta agenda reformista. Si bien es necesario reconocer que en mayor medida hubo posicionamientos políticos enérgicos donde se repudió estas prácticas y se tomaron medidas para afrontar coyunturalmente estos casos (desarticulación de reparticiones policiales, desplazamientos, traslados, etc.) fundamentalmente cuando estos adquirieron alta visibilidad pública, en otras circunstancias (aunque cuantitativamente menores respecto a la postura anterior) los posicionamientos políticos fueron más lábiles y en algunos casos se apeló a estrategias de minimización o desresponsabilización política.

(e) Adhesión medida al lenguaje policial del déficit: si bien la apoyatura de estos actores políticos a las tradicionales demandas policiales de dotar de mayores recursos humanos, económicos y legales a la institución para mejorar la performance en el control del delito no fue algo recurrente, sin embargo, cada vez que los funcionarios políticos presentaron alguna iniciativa política de reforma o respondieron a las demandas ciudadanas o a las crisis de inseguridad frente al delito, utilizaron como “moneda” de intercambio simbólico, la iniciativa de dotar de mayores recursos a las huestes policiales, sin previamente indagar la seriedad y racionalidad de estas demandas y al mismo tiempo, aportando mayores recursos a ser autogestionado por la propia institución policial, con baja capacidad de controles políticos y por lo tanto tributando a los históricos entramados de corrupción institucional (servicios adicionales, combustibles, gastos de funcionamiento, etc.) .

3.2. Reconstrucción de las principales categorizaciones policiales del “primer obeidismo”

En el caso del “grupo policial”, es posible identificar con mayor certeza un importante cúmulo de opiniones y representaciones que en sentido estricto constituyen componentes que presentan una cierta regularidad y continuidad al interior de la trama vincular político-policial, produciéndose matices y algunas modificaciones con el devenir de los cambios de las administraciones provinciales y de las cúpulas policiales. De allí que hemos considerado como pertinente identificar y describir (de la misma forma que hicimos con los actores policiales) en el Capítulo 8, esas “categorizaciones o puntos de vistas policiales” que describen tendencias de regularidad y por lo tanto constituyen componentes que se presentan en toda la configuración durante estos 20 años analizados (1995-2015) y por lo tanto deben ser considerados como partes neurálgicas comprensivas del análisis de todo este período. Ahora bien, decíamos que en las coyunturas temporales se pueden detectar variaciones o modificaciones sensibles de estos componentes y es lo que seguidamente haremos respecto al período gubernamental diciembre de 1995-diciembre de 1999. Engarzadas en estas acciones simbólicas de la construcción de un “otro” (el gobierno/los políticos) frente a un “nosotros” (la institución policial/los policías), también es posible distinguir y comprender analíticamente, una serie de estrategias de resistencias y consenso (cuyos emergentes principales ya abordamos) que estuvieron orientadas a conservar o aumentar las cuotas de distribución diferencial de poder y autonomía policial relacional durante este período.

✓ Categorización policial I. El “obeidismo”: un gobierno que nos quiso “someter”, aunque con “suerte” dispar.

En términos generales, la policía santafesina, como se registra en la mayoría de las organizaciones burocráticas profesionales, reacciona defensivamente y tratando de resistir y deslegitimar todas las “intromisiones” externas, esta “táctica” reactiva policial, a su vez se ve incrementada y fundada en la histórica delegación que los gobiernos del PJ santafesino hicieron de la gestión institucional y el control del delito y el mantenimiento del orden en el dispositivo policial. Los simbólicos y prácticos intentos de la administración Obeid, fueron leídos por los actores policiales como una estrategia política que ponía en riesgo sus altos grados de autonomía relacional respecto del poder político. En principio, el “primer obeidismo” pareció no respetar las reglas de juego y de intercambio históricos entre políticos y policías desde el regreso a la democracia y pretendió modificar las modalidades

de intercambio a partir de un plan de reforma diseñado por un “núcleo de saber experto”, saber que fue deslegitimado, por parte de los policías santafesino, tanto por su contenido como por su real aplicabilidad. Un funcionario policial entrevistado, señalaba:

“Después están las reformas que anunció Obeid, esas que en general no pasó nada, se llevaron adelante la mitad o a veces menos de lo que decían los papales. Mucho de esas reformas no se saben, si le preguntás a la mayoría de los policías no saben de qué se trata, por ahí son los jefes, los “poronga”, los que más saben y son ellos los que por ahí dicen si hay que apoyarlas o no, pero siempre de acuerdo a lo que ellos le conviene. Por ejemplo, algunas de esas reformas, a mí me perjudica y nadie nos consultó que opinábamos. Siempre los cambios son así, sin preguntar, se modifica la ley tal y tenés que aprender de 0, en la práctica o se le ocurre “algún iluminado de escritorio” modificar esto o aquello y en su puta vida salió a la calle, como era el grupo del hijo de Rosúa y sus compañeros. Ellos se presentaron como los expertos que venían a solucionar todos los problemas, pero una cosa es la teoría y otra es la realidad. La realidad se les vino encima y cuando las papas queman los políticos terminan viniendo al pie” (oficial, 40 años).

Otro efectivo entrevistado afirmaba:

“El gobierno de Obeid buscó aplicar una reforma policial. Algunas de las medidas modificaron algunas cosas, como por ejemplo Asuntos Internos, algo de la formación. Otras quedaron en los anuncios, no salieron de ahí [...] Con el tiempo vos vas aprendiendo y te vas a dando cuenta, que a veces algunos políticos vienen anunciando grandes reformas, modificaciones, prometen esto que otro [...] Nosotros ya sabemos que hay que esperar, y luego ves qué de todas las cosas que prometen reformar y hacer, realmente las van a aplicar” (suboficial, 36 años).

Aquí emerge como un indicador de importancia, para comprender los potenciales impacto de las estrategias políticas para acotar los grados de autonomía relacional del dispositivo policial, por un lado, el reconocimiento en voz de los policías santafesinos de la movilización, por parte de los actores políticos, de medidas tendientes a generar una “núcleo de saber experto” que acompañe, al ministro de gobierno, no solo en lo que refiere a su “formal y tradicional” competencia de gestión de la PSF sino que además asesore, diseñe y trate de implementar un abanico de acciones que se sustentaban en un supuesto “saber y conocimiento político” sobre este campo, con halos de innovación y de reforma. Esta acción política no solo fue pensada por los actores gubernamentales como una estrategia de reducción de la autonomía policial basada, en lo que Sain (2008) define como la delegación política y el autogobierno policial, sino que también desde el punto de vista de algunos efectivos policiales fue decodificada en el mismo sentido, lo cual implica introducir simbólicamente una bisagra en la dinámica inercial de las relaciones de interdependencia entre político y policías en este estado subnacional. Y, por otro lado (y en razón de ello hablamos de “introducciones de modificaciones simbólicas” en las modalidades de interdependencia político-policial), desde el punto de vista de una parte de los funcionarios policiales entrevistados y encuestados, consideraban que un segmento de esas acciones reformistas tuvieron algún impacto concreto, mientras que otras no traspasaron la esfera de los anuncios o aprobación formal de programas o proyectos.

Observamos nuevamente aquí la copresencia temporal, en las representaciones de los policías, de dos categorizaciones simbólicas, en primer término, la presencia de un gobierno y de actores políticos caracterizados como “reformista” y con vocaciones y efectos concretos en la disminución de la autonomía policial relacional, y, en segundo término, la consideración que parte de esas iniciativas reformistas tuvieron nulo o bajo impacto, sedimentando posiciones ancladas en un marcado escepticismo respecto a la materialización de esas voluntades y acciones.

Con cautela podemos afirmar que este “primer” obeidismo fue visualizado y caracterizado por los policías santafesinos, como un “gobierno reformista”, que pretendió disminuir la autonomía y “someter” políticamente a la institución de la que formaban parte, aunque al mismo tiempo, relativizaron el impacto concreto de algunas medidas y acciones diseñadas y/o implementadas a modificar la modalidades de distribución diferencial del poder al interior de la trama vincular político-policial.

✓ **Categorización policial II. “Ellos” los que no nos apoyan. El obeidismo un gobierno que nos quería “cocinar” y asociado a los movimientos de protección de Derechos Humanos.**

Abonando la imagen general de los actores políticos y de los gobiernos, según la cual los policías santafesinos manifiestan la existencia de una marcada “falta de apoyo” por partes de “la política y los políticos” (quienes se les presentaban como un “otro externo” que actuaba incompresiblemente y sin sensibilidad respecto a las necesidad policiales), en lo que refiere específicamente a este período gubernamental, es posible distinguir un grupo significativo de opiniones policiales que manifestaban que esta falta de apoyo era algo muy evidente, alegando que esta posición de los actores políticos, se explicaba por su pasado de militancia política asociado a los movimientos de resistencia y de lucha armada frente a los gobiernos autoritarios existentes entre 1976-1983. Así el hilo conductor de la “frontera simbólica” entre un “nosotros” (los policías) y un “ellos” (los políticos) se plasmaba claramente en términos de distancia, desconfianza y diferencia ideológica. Al respecto un miembro policial entrevistado afirmaba:

“Obeid, donde te podía “cocinar” te cocinaba, hubo jueces que con Obeid te cocinaban o estaba Asuntos Internos. Eso no pasaba con otros gobiernos que defendía bastante a la policía y los jefes [...] Y eso sabés por qué? Porque Obeid es de los viejos políticos, era “montonero” y por eso nos está haciendo pagar cosas a nosotros, que a lo mejor le pasaron a él en la época de la represión. Y nosotros nada que ver con eso, por ejemplo yo, que tengo que ver si yo no viví la época de la represión. Y él y Rosúa le venden esa imagen a la gente. Todavía se siente eso y te dicen “porque ustedes policías represores, porque metían preso a la gente, los cagaban a palo, los picaneaban”. Yo, cuando? ¿cuándo metí preso a uno y lo picaníé? Si yo en la época de la represión era una criatura. Y los policías que estuvieron en esa época ya no están más, ya se jubilaron. Ya no queda nadie, calculá que antes con 25 años de servicio te retirabas, entonces ya se fueron, ya no hay

más. El y el grupo de asesores del ministro de gobierno tal vez vivieron la época de la represión pero eso ya no está más. Calculá que en el 83' se terminó con la democracia, o sea el que entró a la policía en el 83' ya no la vivió, y el que entró en el 80' ya se fue” (suboficial, 40 años).

Otro funcionario policial aseveraba:

“Obeid y el ministro Rosúa, siempre desconfiaron de la policía. Es difícil para la policía tener un gobierno que no te apoya. Que está más a favor de los derechos humanos de los delincuentes que de proteger los derechos de la sociedad y de la policía. Vos, ¿por qué creés que quisieron sacar el 10 bis y reformar la ley orgánica?” (suboficial, 32 años).

Pero al mismo tiempo, es posible identificar en la voz de otros agentes policiales, la existencia de algunos apoyos o adhesiones a algunos de los integrantes de “núcleo duro” de actores políticos que cumplían funciones en el MGJyC, al respecto un oficial opinaba:

“El ministro Rosúa, en general no tenía una predisposición buena respecto a la institución, aunque a veces, cuando las cosas se complicaban, ahí se acercaban más a la policía. Por ejemplo el subsecretario Bernhardt, él siempre estuvo abierto al diálogo y a escuchar nuestros reclamos, era alguien que entendía nuestros problemas [...]” (oficial, 34 años).

En consonancia con esta última opinión, recordemos las manifestaciones recuperadas de algunos de los integrantes del equipo de gestión del MGJyC, en torno a la conformación ambivalente de los perfiles y trayectorias de los funcionarios en cuestión. Lo cual hace suponer la coexistencia de dos percepciones policiales respecto del apoyo político y que, asimismo, dada algunas circunstancias coyunturales, pueden variar cada una de ellas en sus intensidades, extensiones y manifestaciones públicas.

✓ **Categorización policial III: Un programa de gobierno que transitó entre la innovación y las continuidades.**

En las opiniones de los policía santafesinos es posible también detectar un cúmulo de otras caracterizaciones de tipo más general asociadas al programa de gobierno de la PSF y de las políticas de control del delito aplicados durante la primera gobernación del ingeniero Jorge Obeid. Algunas de las iniciativas y acciones se interpretaron, desde la perspectiva policial, como “novedosas” e “innovadoras” en el sentido que no existían antecedentes o registros similares de estrategias gubernamentales de este tenor generadas por las tres gobernaciones previas del PJ entre 1983 y 1995. Sin necesidad de repetir aquí lo argumentado en los apartados anteriores, indudablemente las iniciativas de montaje de un espacio institucional de gestión política que aglutine cierta “experticia” y saber, las propuestas de reforma legales, aunque en gran medida truncadas, orientadas a una “democratización normativa” de la policía santafesina; la introducción de seudos mecanismos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía y de generación de canales de producción de información territorial alternativos a las fuentes y las versiones policiales; la puesta en marcha de un mecanismos

de control político de las ilegalidades y malas prácticas policiales y en conexión con ello la problematización política de los entramados de ilegalidades relativos a los casos de corrupción y violencia policial, fueron decodificadas en la voz de los policías como “diferentes o innovadoras”, es decir que implicaron un quiebre simbólico en algunas de las características de las relaciones de interdependencia político-policial. Un exjefe policial indicaba al respecto:

“Sí, considero que sí, la primera gobernación de Obeid y del equipo de funcionarios que trabajaba con el Dr. Rosúa, propusieron un plan de reforma como nunca había sucedido con los otros gobernadores anteriores. Se intentaron muchas cosas nuevas, algunas compartibles otra no tanto, como la creación de Asuntos Internos, las juntas comunitarias, los proyectos de ley de nuestra ley orgánica y de personal, la enseñanza de derechos humanos. Sin lugar a dudas, fue como un antes y después en las relaciones de los gobiernos y nuestra institución” (ex jefe policial, 52 años). Un oficial consultado sobre las características de este gobierno respondía: *“Sí, este fue uno de los gobiernos que intentó una reforma como no había sucedido en nuestra provincia hasta esa época”* (oficial, 38 años).

Pero, al mismo tiempo, esa imagen policial de una gestión “innovadora” convivía con opiniones y caracterizaciones del grupo policial que, por el contrario, ponían el acento o posaba las miradas, sobre las dimensiones que denotaban más bien ciertas continuidades o trayectorias inerciales en el campo político-policial antes que rupturas e innovaciones. En tal sentido, podemos mencionar algunas de las categorizaciones simbólicas policiales más significativas, como por ejemplo, aquellas que hacían referencia en una marcada continuidad de las modalidades de diálogo de gobierno político a través de las “cúpulas policiales”. Un agente señalaba:

“Siempre se habló de las reformas de Obeid. Pero en realidad casi nada se sabe. Si vos preguntás a diez vigís si conocen las reformas, seguro que ocho o nueve te dicen que no las conocen. Eso siempre fue cosas de los políticos y de los jefes. Rosúa siempre habló y se comunicó con la plana mayor, nunca con la tropa” (agente, 29 años). Una suboficial, en la misma dirección señalaba: *“En eso todos los gobiernos son iguales. Todos hablan con la cúpula policial de turno. Yo no conozco ningún político, ni Obeid que decía que iba reformar la policía, que se sentó a hablar con la tropa. Siempre igual, todo se cocina y define entre políticos y la cúpula”* (suboficial, 28 años).

Asimismo algunos policías santafesinos, marcaban la existencia de una dinámica inercial en el campo del control político de las ilegalidades policiales, que más allá de determinadas declamaciones públicas, la implementación de la DPAI y de la adopción de medidas como pases a disponibilidad, exoneraciones, disolución de áreas policiales, etc. no avanzaron sobre las variables estructurales sobre las que se asientan estas redes de ilegalidad. Un miembro policial santafesino, opinaba:

“Todos los gobiernos peronistas se comportaron igual con el tema de la corrupción. Solo reaccionaron y anunciaron cambios cuando los casos salen en la tapa de los diarios. Cuando eso no pasa, todo sigue igual. Rosúa con Asuntos Internos cerraron “Robos y Hurto”, pero vos te preguntantes ¿qué pasó con la mayoría de los policías que trabajaban ahí? Les dieron otro destino, como siempre pasa. Grandes anuncios en los diarios y abajo todo sigue igual, esto es porque los policías corruptos son necesarios para los políticos. Si me preguntás por qué. No lo sé. Pero si les interesa terminar con la corrupción ¿por qué no lo hacen? Ya te dije,

todos los gobiernos son iguales, hasta aquellos que dicen que van a terminar con la corrupción policial. Cuando aparezca uno, lo voto” (suboficial, 40 años).

Por último, un segmento de los policías santafesinos, consideró que la primera gestión del obeidismo, no logró modificar la centralidad del dispositivo policial como mecanismo de regulación del delito, de control de la conflictividad social y en tal sentido, presionaron a las huestes policiales para que generen resultados visibles que den cuenta públicamente de la productividad de la actividad policial. Un alto funcionario retirado señalaba:

“La policía es la institución más importante en materia de prevención y represión del delito antes, ahora y en el futuro. Esto no es solo porque la ley así lo dice. Si no fuera así, ¿por qué todos los gobiernos siempre al momento de proponer y anunciar planes y políticas para luchar contra el delito, nos colocan a nosotros en el lugar principal? Hasta en los planes reformista del Dr. Rosúa y de otros gobiernos. Todas o casi todas las medidas se referían a la policía [...] La policía siempre está disponible para resolver cualquier tipo de conflicto, no solo lo temas de la delincuencia. Los policías hacemos un poco de todo. Recuerdo cuando ya en el año 1999 se había caldeado el clima social y económico, que luego va a terminar en el 2001, a quienes se recurrió para calmar el intento de saqueo de los supermercados en Rosario, obviamente, se recurrió a la policía”²¹⁵ (ex jefe policial, 49 años).

Respecto a las presiones y demandas políticas sobre la institución policial a los fines de hacer visible indicadores positivos de productividad en la lucha contra el delito, otro exjefe de policía entrevistado aseveraba:

“Las presiones que sufrimos en la institución son constantes y por momentos se hacen insoportables. Sobre todo cuando aparecen las crisis de inseguridad y la población demanda respuesta. Ahí las presiones del gobierno se hacen sentir, no piden resultados y que hagamos público todos los procedimientos positivos, el esclarecimiento de los hechos, las cantidad de detenciones y, por ejemplo, algo que se marcó mucho desde el primer gobierno de Obeid, algo que ya venía sucediendo con la jefatura del comisario De Felix al frente de Drogas durante el gobierno de Reutemann, es anunciar periódicamente la cantidad de droga incautada y los procedimientos. (ex jefe policial, 48 años). En sentido similar un suboficial señalaba: “Hay gobiernos que nos meten más presión que otros para que mostremos resultados. Me acuerdo cuando el ministro era Rosúa, siempre fue muy firme en reclamar, sobre todo a la cúpula resultados, sino estaba siempre la posibilidad de que pasen a los jefes a retiro. Era en el noventa y nueve, yo estaba en el Comando. Cuando aumentan las presiones de los políticos, los primeros que la sufren son los jefes de la cúpula y luego estos la van bajando, hasta que te llega a vos que está al final de todo” (suboficial, 29 años).

Este acotado ejercicio de recuperación de la voz policial, nos permite establecer entonces matices y tensiones existentes entre la existencia de una fuerte categorización policial construida sobre la primera gobernación de Jorge Obeid, a la que definieron como un

²¹⁵ El entrevistado hace referencia a la organización de una marcha de organizaciones sociales frente a los supermercados de la ciudad de Rosario a inicios de febrero de 1999, a los fines de solicitar la entrega de alimentos a las mencionadas entidades comerciales. Sobre este evento, un medio de prensa rosarino consignaba: “Finalmente el martes 2 de febrero llegó y la tan temida marcha para reclamo de alimentos frente a los supermercados de Rosario fue apenas una mueca del infierno tan temido [...] Allí, contra todo lo esperado por los manifestantes —rigurosamente seguidos de cerca por media docena de policías motorizados y varios autos sin patente—, no fueron recibidos por ningún funcionario que pudiera acercar siquiera algún viso de respuesta a sus demandas de alimentos y trabajo: por el contrario, fue el propio jefe de policía de la provincia Jorge Bordón fue quien les franqueó las puertas del despacho del ministro de gobierno [...] Esa fue la respuesta del gobierno provincial a las demandas de los manifestantes rosarinos, que terminaron discutiendo con el responsable de la seguridad” (Rosario 12, Rosario, 03/02/1999).

“gobierno reformista e innovador”, el que, a partir de sus iniciativas y acciones políticas, vino a marcar un impase o momento bisagra en las relaciones de interdependencia entre políticos y policías, y, otro lado, un conjunto de percepciones policiales, que más bien marcaron continuidades y menos rupturas en las características y modalidades tradicionales de estas relaciones.

4. Políticos y policías (1995-1999). Un breve racconto de los principales emergentes empíricos de una trama vincular inestable.

En este capítulo pretendimos explorar las principales dimensiones de las relaciones de interdependencia político-policial en el contexto santafesino promediando la década de 1990. Al reconstruir la conformación de este entramado vincular y sus dinámicas hemos resaltado la existencia de lo que desde nuestra óptica, significó un momento “bisagra” o de transformación visible de las relaciones entre actores políticos y policiales asociado a la consolidación de la problemática de la inseguridad frente al delito y la cuestión policial, como tópicos y dilemas políticamente relevante. En la transición del escenario político-electoral del año 1995, las políticas del control del delito y la performance de la fuerza de seguridad provincial comenzaron a visibilizarse como un factor importante en la arena del debate y los reclamos públicos, iniciando así un extenso período de “politización creciente”, en el sentido de que se consolida como un elemento constitutivo en el intercambio entre electores y postulantes políticos (Pavarini, 2006). Este proceso sociopolítico impactó directamente en la trama vincular existente entre actores políticos y policías, pues las demandas sociales y la creciente politización de esta agenda, actuaron como factores que interpelaron el desempeño del gobierno santafesino, en el sentido de evidenciar ciertas falencias, debilidades o incapacidades de los actores políticos. Esto generó un “dilema político” para estos actores, dilema que mixturó la puesta en dudas de sus capacidades de gobierno con la necesidad perentoria de “hacer algo”, de lo contrario su subsistencia y legitimidad política estaban en juego (Garland, 1996, 2005).

La primera gestión del gobernador Obeid, enmarcada en ese proceso de “politización creciente”, pretendió resolver el “dilema político”, poniendo en marcha un abanico de iniciativas político-institucionales que fueron presentadas discursivamente como parte de un plan de “reforma policial” integral. Esta estrategia de los actores políticos ha sido relevante para la configuración político-policial, no sólo porque en el plano general reforzaron así la pretensión de ser los principales proveedores y gestores de seguridad y control del delito (acusando recibo de los costos políticos negativos que se generarían de no

asumir tal responsabilidad) sino porque además, asociaron y estatuyeron como un factor relevante de la “crisis de inseguridad”, la existencia de determinadas características y performance de la propia PSF. Esto sin dudas generó un momento “bisagra” en la trayectoria y modalidades registradas hasta allí en las relaciones entre actores políticos y policiales en el territorio santafesino.

Asociadas con esta estrategia política del “primer obeidismo” que pretendió, con suerte dispar, por un lado, reconfigurar las características y modalidades de las relaciones asimétricas funcionales existentes entre políticos y policías (reivindicación del gobierno y control político de la institución policial) y, por otro lado, introducir reformas institucionales en el seno de la propia PSF, vimos estructurarse y desplegar un cúmulo de tácticas de resistencia y adaptación por parte de los actores policiales, orientadas a conservar o aumentar los diferenciales de poder y grados de autonomía relacional hasta allí acumulados, todo lo cual generó al interior de la configuración un período de inestabilidad, de conflictos y consensos variables entre los dos grupos. Ello implicó una modificación fluctuante de los grados de distribución diferencial y de autonomía relacional de un grupo respecto al otro, asentadas en la existencia de un “doble vínculo” o necesidad-complementariedad entre ambos (en el sentido eliasiano), conjugando dinámicas y efectos que anudaron rupturas pero también continuidades en el entramado político-policial.

Estas dinámicas que mixturaron “lo igual y lo diferente” se cristalizaron en el terreno de las *formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno policial, en el diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y las prácticas de resistencias y adaptación policiales*, así como también, en el plano de las *opiniones y representaciones de actores políticos y policiales, orientadas a categorizar y construir “fronteras simbólicas” entre un “ellos” y un “nosotros”*. Dado el marco de referencia teórico-metodológico, y sin intención de redundar, destacamos los siguientes emergentes de las transformaciones evidenciadas en la figuración político-policial santafesina entre 1995-1999:

✓ Se evidenció aquí una visible apuesta movilizadora por los actores políticos tendiente a generar capacidades y saberes en la esfera del gobierno provincial, la que simultáneamente implicó dotar de nuevos recursos al tradicional segmento de gestión de la PSF, el MGJyC. Y, como consecuencia de ello, se proyectó modificar el vínculo con el dispositivo policial “heredado” de las gestiones previas del PJ, modo de relacionamiento que se distinguía, por el reconocimiento, por parte de los actores políticos, de la existencia de un alto grado de

autonomía y autogobierno policial. Esta “táctica” gubernamental tuvo como principal referente a un “hombre político fuerte”, el ministro de gobierno, con vínculos directos y estrechos con el mandatario provincial. Este funcionario con marcado capital político, a su vez, conformó y se apoyó en un “núcleo duro” de asesores, que más allá de su ambivalencia constitutiva, se reconoció por ser portador de cierto saber o experticia en el campo de gobierno de la institución policial y del control del delito. Este grupo de asesores se mantuvo estable, sin mayores modificaciones durante los cuatro años de gestión. Asimismo emergió como un dato con cierta relevancia, el perfil y experiencia profesional (un militar retirado) del funcionario elegido para ocupar la titularidad de la unidad organizacional (la Subsecretaría de Seguridad Pública) de la cual dependía formalmente en aquel período la PSF.

✓ En el caso de la institución policial, su estructura organizacional y funcional, no sufrió alteraciones considerables, manteniendo el mando unificado y concentrado en una única jefatura provincial y en diecinueve UR. Persistió su dependencia histórica formal del MGJyC, esfera gubernamental con quién mayor y asiduamente se relacionó a través de la “cúpula”. Más allá de registrarse algunas modificaciones en las designaciones de los mandos medios, la jefatura provincial mantuvo cierta estabilidad, sin grandes rotaciones. Recordemos que la única modificación en la titularidad de la jefatura provincial se produjo en el mes de octubre de 1997, cuando el primer jefe policial del “obeidismo”, el comisario general Mariano Savia, fue reemplazado por el comisario Jorge Bordón, quien se mantuvo en el cargo hasta la finalización del mandato de Jorge Obeid, en el mes de diciembre de 1999.

✓ La existencia de una marcada y sostenida estrategia discursiva de los actores políticos que cumplió funciones en el MGJyC, orientada a demarcar en la arena pública, la decisión del “primer” obeidismo de efectivizar la subordinación y control de la PSF al poder político. Esta estrategia política simbólica se concentró en producir un “ellos” (institución policial/policía) que justificara la necesidad de materializar el control político a los fines “reformular y democratizar” la PSF. En el marco de estrategia se pretendió construir una “frontera simbólica”, caracterizando a la fuerza de seguridad provincial como una institución “tradicional” en tanto se mostraba como autónoma, autoritaria, violenta, corrupta, ineficaz, impune, con falta de confianza ciudadana, etc.

✓ Los actores políticos, diseñaron y/o implementaron, con suertes y efectos dispares, un plan de gobierno y control de la PSF, que fue pensado y presentado en la agenda y el debate

público como la puesta en marcha de un “proceso estructural de reforma policial”. Esta vocación política reformista se plasmó mediante una doble vía, la primera a con la puesta en marcha de una serie de iniciativas emblemáticas (como la creación de la DPAI, implementación de las JBSC, intentos de modificación normativa como la LOSP, modificación de contenidos curriculares en los procesos de formación y capacitación policial, etc.). La segunda vía, que se acopló a la anterior, se desplegó con otras medidas o reacciones políticas frente a determinadas dinámicas y prácticas policiales (como la problematización pública de la violencia y la corrupción policial, los intentos de incidir en la performance policial mediante la remoción y designación de los cargos policiales jerárquicos o la disolución de áreas policiales, la modificación legal de las facultades de detención policial, etc.) las cuales, en su conjunto, estuvieron orientadas a disminuir los grados de autonomía policial relacional respecto del poder político.

✓ Al mismo tiempo es posible reconocer que las estrategias políticas reformistas e innovadoras coexistieron con un plexo de tácticas simbólicas o acciones concretas motorizadas por el poder político que antes que ser rupturista de las modalidades de los vínculos que los unían al dispositivo policial más bien implicaron continuidades, tales como el diálogo y relacionamiento con la PSF a través de las “cúpulas”; la reproducción de un “prejuicio o mito” según el cual las policías “sólo” pueden ser gobernadas por policías o militares; la apelación a mecanismos tradicionales para sancionar las malas prácticas o ilegalidades policiales (descabezamiento de algunos puestos de mando; traslados; pase a disponibilidad temporarios, etc.); seguir apostando a la centralidad y hegemonía de la institución y de la actividad policial como herramienta de control del delito; prácticas de utilización mediática de la policía para dar cuenta los logros políticos en materia de seguridad; utilización de la policía como principal mecanismo de gestión de la conflictividad social, etc.

✓ En el caso de los actores policiales se registraron el despliegue de un abanico de estrategias orientadas a resistir los “embates” del poder político, de modo de conservar y en algunos casos aumentar los grados de autonomía relacional que habían sido acumulados con anterioridad a diciembre de 1995. En primer lugar, existió un despliegue de estrategias discursivas tendientes a construir un “ellos” (la política/los políticos) asignándoles características generales negativas (tales como la falta de apoyo, deseos de uso instrumental de la policía, degradados ética y moralmente, responsables de la falta de legitimidad social de la policía, etc.). En segundo lugar, se registró algunas especificidades

negativas de ese “otro” (política/político), por ejemplo se los representó como los responsables de implementar un plan de “sometimiento” negativo mediante la reforma policial, los “iluminados de escritorio”, se los calificó como revanchista de la “lucha armada”, los que estaban a favor de los delincuentes y no de la policía, etc.

✓ Al mismo tiempo los efectivos policiales santafesinos motorizaron estrategias de resistencia utilizando: el “escándalo público” (como una forma de enviar mensajes y de enrostrar sus capacidad y recursos operativos desestabilizadores al poder político); actuando como grupo de presión política a los fines de contraponer y lograr imponer sus intereses y demandas corporativas a las esbozadas por los actores políticos (por ejemplo mediante acciones de lobby legislativo a los fines de obturar los proyectos de ley enviados por el ejecutivo provincial; mediante operaciones de prensa a través de las cuales hacían visibles sus críticas a las iniciativas políticas; o para minimizar o aumentar la gravedad de la “crisis de inseguridad” o para exponer sus históricas demandas de asignación de mayores recursos económicos, humanos, etc.); traducción o reconversión de los objetivos y las demandas de los actores políticos a los intereses y prácticas policiales tradicionales y por último, en el caso de las “cúpulas” hegemonizando y “traduciendo” de acuerdo a sus intereses, los procesos de producción y circulación de información en sentido ascendente (desde las bases policiales hacia los actores políticos) y en sentido descendente (desde el poder político hacia las bases) y, en algunos casos, con acciones o campañas veladas al interior del personal policial de oposición a las iniciativas reformistas.

Sopesando los emergentes empíricos dados en este racconto, así como en las descripción más detallada y detenida realizada de los mismos en los apartados anteriores que conforman este capítulos, concluimos que a inicio de la gestión del ingeniero Obeid, el ministro Roberto Rosúa y su “núcleo duro” de asesores ministeriales, consideraron que, allende la existencia de una supuesta subordinación y dependencia formal de la policía santafesina al gobierno provincial, en sentido estricto, se registraba una situación de “autonomía policial” y, en consecuencia, reconocieron un alto grado de dependencia del poder político respecto de la PSF. A partir de la asunción de un escenario de debilidad política respecto del poder policial, los actores gubernamentales motorizaron una serie de iniciativas estrategias, presentadas en clave de reforma y otras en término de continuidad, para impactar en las condiciones de posibilidad en la que supuestamente estaba asentada la “autonomía” policial y la distribución diferencial del poder a favor de la PSF. Más allá de esta “voluntad política” y su correlato manifestado en las estrategias policiales, constatamos

que en este anudamiento o “doble vínculo” que encadena a políticos y policías, estos actores portaron márgenes fluctuantes de libertad, decisión y acción para limitar o influir mutuamente en el campo de opciones y acciones del otro componente de la configuración, esta “complementariedad y coacción encadenada” nos habla de una complejidad vincular que no puede ser atrapada por los esquematismos analíticos de la instrumentalidad y la autonomía, o por la focalización en “lo que imagina y/o hace” uno de los polos de la relación o por las interpretaciones que solo visibilizan dicotómicamente cambios o continuidades.

Capítulo 4

Administración Reutemann (1999-2003). La “contrarreforma policial” como estrategia política de estabilización de la trama vincular político-policial

Introducción

En este segmento de la tesis exploraremos lo acontecido entre el 11 de diciembre de 1999 y el día 10 del mismo mes pero del año 2003, período en el que Carlos A. Reutemann, representante del peronismo santafesino, estuvo al frente del ejecutivo provincial por segunda vez.²¹⁶ En razón de ello, indagaremos los potenciales efectos que pudieron registrarse a nivel de los vínculos sociopolíticos existente entre actores políticos y policiales con el cambio de una nueva gestión gubernamental, a pesar de que la misma pertenecía al sector político que venía gobernando la provincia desde 1983.

En este capítulo proponemos demostrar que, en el marco de la emergencia de una serie de eventos y dinámicas, puede visualizarse la consolidación de una nueva reconfiguración en el entramado político-policial. Si bien la cuestión de la inseguridad y las interpelaciones a las políticas de control del delito y de gobierno del dispositivo policial ocuparon un lugar si se quiere secundario al interior de las demandas ciudadanas y las propuestas electorales, asistiremos a la conformación de una sucesión de iniciativas políticas las que se direccionaron a contrapelo de aquella tónica reformista y expresiva de una vocación política simbólica de alcanzar el control y gobierno efectivo de la PSF registrada durante la primera gobernación de Jorge A. Obeid.

Detrás de la alineación de las declamaciones vernáculas del populismo punitivo, la apelación a propuestas tradicionales y nostálgicas en materia de control del delito y de gestión de las agencias del SJP, la reversión de las iniciativas reformistas, el rediseño organizacional y la selección de determinados perfiles ideológicos de los principales responsables de los segmentos burocráticos estatales encargados de la dirección y gestión de la PSF, la puesta en circulación en la arena pública de discursos y acciones que traslucían el apoyo y la cobertura política de la institución policial, entre otros emergentes que acontecieron en este período, se produjo un reacomodamiento en el seno de los vínculos de interdependencia político-policial, disminuyendo las tensiones y conflictos abiertos y reequilibrando los balances de poder y grados de autonomía relativa entre los dos

²¹⁶ Recordemos que Reutemann ya se había desempeñado en el cargo de gobernador de esta provincia entre el 10 de diciembre de 1990 y el 10 de diciembre de 1995.

grupos. A reglón seguido, como lo planteamos inicialmente como uno de los objetivos de investigación, procuraremos describir como esa reconfiguración se manifestó en tres “componentes” del entramado político-policial: a) formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno policial (estructuras organizacionales – ministerios, secretarías- jefaturas, etc.-, competencias asignadas, perfil y trayectorias de funcionarios políticos y policiales responsables de estas áreas, etc.); b) diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas de resistencia y consenso policial; c) opiniones y representaciones de actores políticos y policiales referidos a definición y significación simbólica del “otro componente” (políticos/policías) de la trama vincular.

1. Notas de contexto. El prelude de un reacomodamiento en las relaciones político-policiales.

En el acto electoral provincial del 8 de octubre de 1999, la fórmula del PJ santafesino integrada por Carlos Reutemann y Macelo Muniagurria logró imponerse por una amplia ventaja a los candidatos opositores aglutinados en la Alianza Santafesina.²¹⁷ De esta forma, el ex corredor de Fórmula 1 e “invención política” del líder del peronismo neoliberal-conservador hegemónico en nuestro país en la década de 1990, Carlos Saúl Menem, logró acceder por segunda vez a la gobernación provincial y extender así el predominio del PJ en esta jurisdicción iniciado en 1983.²¹⁸

En el contexto preelectoral general y en particular, en la agenda de debates propuesto por los candidatos a la gobernación santafesina, los tópicos vinculados con las políticas de control del delito y de la performance de las fuerzas de seguridad ocuparon un lugar medio en el ranking de importancia, solamente se registraron momentos coyunturales donde estos

²¹⁷ Recordemos, tal cual lo consigna uno de los principales medio de la prensa escrita rosarina en un intento de reconstrucción de la historia de los actos electorales en territorio santafesino que: “el 8 de agosto de 1999 es la única elección con Ley de Lemas en la cual el candidato más votado fue ungido gobernador. El lema justicialista sacó el 54,5% de los votos, casi todos ellos conseguidos por la fórmula Reutemann-Marcelo Muniagurria. El Lole sacó 890.550 votos, de los 914.711 del lema PJ. La Alianza Santafesina obtuvo 658.427 sumando los votos de los sublemas Frepaso-radicales celestes (Rubén Giustiniani-Carlos Iparraguirre), PDP (Alberto Natale) y el más votado de los radicales amarillos (Usandizaga-Jorge Mosset Iturraspe)” (La Capital, Rosario, 26/08/2007).

²¹⁸ En el acto de festejo por las elecciones ganadas realizado en el balcón de la Casa de Gobierno de la provincia de Santa Fe (denominada “Casa Gris), donde el entonces presidente Menem, actuó de partenaire, fue quien “levantó el brazo y mimó” al gobernador electo. Como señal de agradecimiento, Reutemann, “no tardó en devolverle el gesto. Apenas tomó el micrófono, frente a una nutrida concurrencia, le agradeció por haberlo introducido en la arena política [...], afirmando que hubo un antes y un después del 3 de enero del 91’, cuando Carlos me convenció en Olivos, de participar en las elecciones a gobernador de Santa Fe” (Página 12, Buenos Aires, 09/08/1999).

ejes adquirieron mayor relevancia mediática y social. Estos momentos coyunturales coincidieron con algunos eventos resonantes de “inseguridad” y por la aparición pública de casos de corrupción policial, los cuales fueron “utilizados”, fundamentalmente por la oposición, para dar cuenta del supuesto fracaso de “la política de seguridad” del justicialismo santafesino y concretamente de la gestión del gobernador Obeid durante sus cuatro años de gobierno. El principal candidato a gobernador de la oposición, el radical Horacio Usandizaga, señalaba:

*“En esta provincia vamos a encontrar un campo minado [...] hace dieciséis años que no se hace nada en materia de seguridad [...] la reforma de Obeid ha fracasado, yo se lo he dicho al gobernador Obeid. En esta provincia todas las semanas se hecha a un jefe de policía, pero por ahí no pasa la solución”.*²¹⁹

En el caso de candidato Carlos Reutemann, no se registraron declaraciones ni propuestas públicas sobre estos tópicos en aquel momento, de todas formas, consideramos pertinente rescatar tres condiciones contextuales que pueden ser insumos relevantes para decodificar y sopesar el posicionamiento personal y político, que tenía sobre estas problemáticas el referente del PJ que había sido elegido como gobernador, por segunda vez, mediante el voto de una amplia mayoría de ciudadanos santafesinos:

✓ En primer término, se debe considerar la tónica ordinaria de su gestión en su paso previo como gobernador provincial durante los años 1991-1995, la cual se asemejó bastante a lo que Sain (2008) denomina como “el doble pacto” existentes entre políticos y policías, el cual imperó en la mayoría las administraciones provinciales entre 1983 hasta mediados de la década de 1990.²²⁰

✓ En segundo término, la existencia de una marcada tensión al interior del PJ santafesino durante la primera gestión del ingeniero Obeid, entre el sector que respondía al entonces gobernador y el sector denominado “reutemanista”. Uno de los principales focos de tensión se generó cuando naufragó, en la Legislatura Provincial, el principal proyecto de reforma normativa diseñado y presentado por el ministro Rosúa y su equipo asesor (nos referimos al proyecto de LOSP). La obturación a esta iniciativa emblemática de reforma policial propuesta desde el “obeidismo”, así como la canalización de proyectos alternativos y de apoyo a las acciones de lobby y resistencia policial, tuvieron como principales referentes a actores políticos que respondían o se referenciaban como adeptos y seguidores de Carlos Reutemann.

²¹⁹ Ver programa “Entre Líneas” disponible on line en <http://tvdoc.com.ar/video/usandizaga-2/>

²²⁰ Al respecto ver los apartados 1 y 2, del Capítulo 3 de la presente tesis, donde hemos recuperado algunas de las pocas declaraciones y definiciones del mandatario santafesino en el período mencionado.

✓ En tercer lugar, se registró, en el contexto nacional en el bienio 1998-1999, un escenario o “clima de época” en el cual los actores gubernamentales (que incluían al entonces presidente Carlos Menem y a su vicepresidente Carlos Ruckauf, en ese momento candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires) propusieron medidas de “endurecimiento penal y policial” como una forma de dar solución al problema de la inseguridad frente al delito. Entre las propuestas e iniciativas más emblemáticas podemos mencionar la importación e intento de aplicación del modelo policial de “tolerancia cero” implementado en la ciudad de Nueva York; la incorporación de las fuerzas armadas y de instituciones de seguridad nacional como la Gendarmería Nacional (en adelante GNA) y la Prefectura Naval Argentina (en adelante PNA) en el control del delito urbano en la ciudad de Buenos Aires; el aumento de las facultades policiales de detención, y por último, las propuestas más extremas como la aplicación de la pena de muerte y los reclamos de aumento de severidad policial.²²¹ Todas estas medidas y estrategias discursivas se inscriben en las vertientes del llamado “populismo punitivo”, en el sentido de que son movilizadas por actores que, en búsqueda de consenso social y político, apelan a este tipo de propuestas que implican “una nostalgia [...] una vuelta al pasado, del retorno de ciertas facultades y prácticas que las instituciones policiales poseían y desarrollaban, y que fueron restringidas y anuladas como consecuencia de los procesos de reforma policial” (Sozzo, 2005b:41). Encontramos allí un explícito posicionamiento, sobre el campo del control del delito y de la política policial, del grupo de referencia ideológica y del “padrino político” al que respondía y se asociaba Carlos A. Reutemann en aquél contexto.

Por último, quisiéramos mencionar un evento transicional que va adelantar algunas transformaciones que se van a registrar en la trama vincular político-policial a partir del 10 de diciembre de 1999. En una entrevista televisiva realizada dos días antes de las elecciones provinciales a la funcionaria policial que más abiertamente encarnó el proyecto de reforma policial del primer gobierno del ingeniero Jorge Obeid, Leyla Perazzo (en aquel momento

²²¹ El presidente Menem en varias oportunidades en ese período volvió a insistir en la necesidad de avanzar en la aprobación de su proyecto de ley de aplicación de la pena de muerte para determinados delitos, proyecto que había impulsado a principio de la década de 1990 (Pagina 12, Buenos Aires, 19/04/1999). Por su parte, el vicepresidente Ruckauf, manifestó: “A los asesinos que matan a nuestra gente, no hay que tenerles piedad, los quiero ver muertos. Voy a ser duro contra el delito. Entre un ciudadano indefenso y un delincuente armado, el que tiene que caer es el delincuente. No tengo dudas. Hay que optar entre la gente y los delincuentes [...] Cuando un ciudadano y está siendo amenazado de vida (sic) por un delincuente, el policía lo que tiene que hacer es dispararle al delincuente para que no mate al ciudadano. Esa es la opción. No hay una tercera opción [...] Hay que entrar en todas las villas con los efectivos necesarios para acabar con el delito. La Policía está capacitada, hay que dar las instrucciones y las decisiones de combate. Pero démosle las normas, no sea cosa que entre un policía a uno de esos lugares, mate alguno y después aparezca algún abogado de delincuentes a decir que el asesino es el policía” (Clarín, Buenos Aires, 06/08/1999).

directora de la DPAI), se la consultó respecto de las internas policiales y la desaparición de una importante cantidad de armas secuestradas que se encontraban bajo custodia policial del Comando Radioeléctrico de la URI, eventos estos registrados, insistimos, en un contexto preelectoral y a dos meses de la asunción de una nueva gestión al frente del ejecutivo provincial. Al respecto, la directora de Asuntos Internos reflexionaba:

“Yo no voy hablar por todo el poder político ni por todos los funcionarios pero una de las razones que me llevó a aceptar el cargo, cuando ya estaba para retirarme e irme a mi casa, fue que entendí que por primera vez realmente se había comenzado a comprender el problema y que realmente se intentaba hacer una transformación, por lo menos en la persona del gobernador Obeid y del ministro de gobierno, Rosúa”.

Uno de los periodistas que participó en esa oportunidad de la entrevista a Leyla Perazzo, señalaba que las internas policiales se generaban por que la “reforma” había beneficiado a “policías administrativos y de escritorio” que además estos policías se habían alineado a los intereses del gobierno, lo cual les permitió trepar a los lugares jerárquicos de la PSF, en detrimento de los “policías operativos y de calle” y de aquellos que no habían estado de acuerdo con las medidas del gobierno saliente, este periodista señalaba que:

*“[...] esto explica parte de las internas [...] los que están en la calle, los operativos, no respetan a estos jefes, pues no conocen la calle y no tienen la autoridad moral, solo pueden mandar con un grito o una orden escrita [...] estos son los jefes que ha elegido este gobierno [...] ¿Por qué creen que ahora desaparecen o robaron las armas, digámoslo con todas las letras, hay una sentido de la oportunidad. Van condicionando al nuevo jefe de policía y a las nuevas autoridades”.*²²²

2. Formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno de la institución policial.

Durante la segunda gobernación de Carlos Reutemann la policía continuó bajo dependencia y a disposición del gobernador, quién siguió delegando esta función en el Ministerio de Gobierno.²²³ En consonancia con ello, el diseño y gestión de las políticas de control del delito y de la política policial se mantuvo bajo la órbita de este segmento estatal, esto implicó que la mencionada cartera ministerial continúe ocupando un lugar central en el

²²² Ver Programa “Entre Líneas”, disponible on line en sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/1999-inseguridad-policias-que-pierden-sus-armas-2/>. El periodista mencionado es uno de los principales referentes dentro de los medios de prensa orales y escritos de la ciudad de Santa Fe, quien históricamente se ha desempeñado en las secciones “policiales” de estos medios de comunicación. En razón de ello, se lo reconoce como portador de una cierta “experticia” a la hora de cubrir las “novedades institucionales de la policía santafesina” y las noticias “policiales” de la ciudad y de la provincia.

²²³ En estos cuatro años se produjeron acotadas modificaciones de la llamada “Ley de Ministerio” (Ley N° 10101, sancionada en 1987) pero no en lo que refiere a las competencias del denominado “ministerio político”, específicamente en lo referente a la materia de “política policial”, pues continuó bajo su esfera las funciones de “asistir al Gobernador en todo lo atinente al gobierno interno, al mantenimiento del orden público [...] y entiende en la organización y régimen de la Policía de la Provincia [...] en la red de comunicaciones policial y en el sistema de comunicaciones para el uso interno del Gobierno de la Provincia [...]”. (art. 17, incs 9 y 16).

tipo, modalidades y dinámicas que registraron los vínculos sociopolíticos entre políticos y policías en este estado subnacional.

En término legales y orgánico-funcionales la PSF, también mantuvo su “organización centralizada en lo administrativo y descentralizada en lo funcional”²²⁴, persistiendo la histórica división en diecinueve unidades regionales, reproduciendo cada una de ellas el esquema organizativo y funcional de la jefatura de policía provincial y respondiendo este esquema a la organización política de la provincia también segmentada en diecinueve departamentos, tal cual lo hemos consignado en el capítulo anterior.

2.1. La conformación de un ministerio: los impactos de ministros neófitos y fungibles; la persistencia de un subsecretario con perfil “nostálgico” y de un “bypass” político.

El gobernador Reutemann designó al frente del MGJyC, al abogado Ángel E. Baltuzzi, un histórico militante del PJ provincial que había ocupado el cargo de concejal en la ciudad de Rosario en la década de 1970, posteriormente, desde el año 1983 en adelante, se desempeñó como senador y diputado provincial por el mismo partido, asimismo, durante el “menemismo”, se desempeñó como subsecretario del Ministerio de Trabajo de la Nación, contando como antecedente previo a su designación como ministro político, el de haber sido Director de la Empresa Provincial de la Energía durante la primera gobernación Obeid. Dada la trayectoria, el perfil y las experiencias acumuladas del ministro Baltuzzi, nos encontramos con un típico “político profesional” del peronismo santafesino, con escasa o nula experticia en el campo de las políticas de control del delito y del gobierno de la institución policial, cuyo rol inicial estuvo asignado a gestionar los acuerdos políticos-partidarios territoriales y actuar como “operador” del ejecutivo ante la Legislatura Provincial.

La decisión política más importante sobre este campo que tomó el gobernador Reutemann al inicio de su segunda gestión provincial, se materializó en un doble movimiento, por un lado, jerarquizó la dependencia política de la Subsecretaría de Seguridad Pública, la que, si bien se mantuvo en la estructura formal del MGJyC, pasó a depender directamente del gobernador.²²⁵ En esta “jugada” de bypass político, el gobernador simbólicamente decidió

²²⁴ Artículo 54 de la LOPSF N° 7395/75.

²²⁵ Esta medida se impulsó y aplicó “de facto”, sin estar sustentada normativamente, pues para ello era necesario modificar la Ley de Ministerio aún vigente, proyecto que siempre fue enunciado o anunciado como una de las medidas “innovadoras” en materia de seguridad pero que nunca se concretó legislativamente. De todas formas, en los hechos efectivamente se registró esta jerarquización de la Subsecretaría de Seguridad Pública provincial (al respecto ver El Litoral, Santa Fe, 20/11/2000 y 06/03/2001; La Capital, Rosario 22/11/2000 y 12/12/2000).

acortar la ruta de relación con la institución policial, desplazando de la intermediación al ministro de gobierno y en su lugar empoderando en esa función al subsecretario de seguridad pública, al menos en términos formales. Recordemos que esta unidad organizacional siguió siendo la primera y directa referencia política institucional que tenía la PSF, es decir que de ésta dependía directamente el gobierno y control de la institución. De acuerdo a fuentes del gobierno provincial, esta decisión de Reutemann apuntaba a “dar una señal a la comunidad sobre el interés de trabajar por una sociedad menos insegura, dándole mayor poder de decisión y dinamismo al área encargada de velar por la seguridad [...] debemos avanzar en un proceso de despolitización de la policía”. Asimismo “esta iniciativa apunta a preservar al ministro de los constantes embates de distintos sectores de la sociedad que reclaman por el clima de inseguridad que se vive en la provincia. En este caso, Reutemann apuntaría a preservar a Baltuzzi para mantenerlo dentro de su grupo de consejeros políticos de confianza.”²²⁶ El ministro de Gobierno, Ángel Baltuzzi, en su momento manifestó su disposición a aceptar que el gobierno directo de la institución policial salga de la órbita de la cartera que le tocaba conducir y desechó la idea de que la iniciativa hubiese estado asociada a su falta de experiencia y trayectoria en esta materia: Al respecto había señalado:

"Lo único que tengo que decir es que, en la primera redacción, en el primer borrador de la plataforma electoral, ya figuraba la posibilidad de crear un área de seguridad separada del Ministerio de Gobierno. Posteriormente, por cuestiones de oportunidad y que estábamos en plena campaña, no se creyó apropiado dar esa definición en ese momento [...] cuando ya estaba designado y antes de asumir, yo mismo le llevé al gobernador electo distintas alternativas, siguiendo el esquema que seguían la provincia de Córdoba o la de Buenos Aires. En ese momento, el gobernador decidió que iniciaríamos la gestión tal como estaba en Santa Fe, pero es un tema que siempre ha tenido en estudio".

Seguidamente a los fines de encontrar una justificación de carácter “técnica”, Baltuzzi apeló a experiencias ocurridas en otras jurisdicciones provinciales, tratando de insinuar un atraso sobre este aspecto:

"Mi opinión es que la estructura orgánica del Estado y la distribución de competencias es una atribución exclusiva y excluyente del gobernador, por lo tanto cualquier definición no es ni una novedad ni un inconveniente y estoy dispuesto a continuar con las competencias que se me asignen o con las que tengo [...]"

²²⁶ Las fuentes gubernamentales son citadas por un diario santafesino y se consignaron en una nota que sugestivamente se titulaba “El Ministerio de Gobierno ya no maneja la policía”. Al mismo tiempo se transcriben las declaraciones del ex ministro Roberto Rosúa, opinando sobre esta iniciativa del reutemanismo, manifestando que: “desdoblar el Ministerio y crear una Secretaría de Seguridad Pública bajo la órbita del gobernador no traerá ninguna solución a los problemas de seguridad que existen en la provincia. La solución no pasa por crear un organismo nuevo y burocráticamente especializado, sino por implementar políticas claras [...] la idea de crear un organismo nuevo, destinado al manejo de la seguridad es una vieja idea de las clases dirigentes santafesinas. En caso de implementarse este desdoblamiento el ministerio de Gobierno quedará "apocado" porque, además de la pérdida de poder que sufrirá, de los aproximadamente 250 millones de pesos destinados al ministerio, casi el 90 % se irá al nuevo organismo [...] la separación del tema "seguridad pública" del Ministerio de Gobierno rompe con una tradición histórica del gobierno de la provincia, donde el Ministerio fue el centro de gravedad institucional del tema seguridad" (El Litoral, Santa Fe, 20/09/2000).

*en la actualidad, Santa Fe es la única provincia grande que tiene dentro del ministerio toda el área de seguridad, justicia, el sistema carcelario, las relaciones con el Poder Legislativo, la competencia electoral, etc. Por consiguiente, el proyecto con el que se está trabajando tiene como lógica el dar un tratamiento especial y diferenciado al área de seguridad y dejar al Ministerio de Gobierno un perfil más político, institucional y de relaciones con el Poder Legislativo y la Justicia, incluyendo en esto último el servicio penitenciario".*²²⁷

El segundo “movimiento” del gobernador Reutemann fue designar al frente de la Subsecretaría de Seguridad Pública, al Licenciado en Ciencia Política, Enrique Álvarez, quien había desarrollado su carrera profesional en la Secretaría de Inteligencia del Estado de la Nación (SIDE), a la que había ingresado en el año 1978, ocupando diversas funciones como la de “Jefe de la División de Inteligencia del Departamento de Control de Actividades Antidemocráticas”. Además, fue Jefe de la Delegación Santa Fe de la SIDE y Subjefe de la Delegación Provincial en Santa Fe, y ostentó también el cargo de Jefe de la Delegación de la Provincia con sede en Rosario.”²²⁸

En realidad no se trataba de una “novedad” el perfil del funcionario seleccionado para ocupar este cargo, pues recordemos que cuando Carlos Reutemann asumió por primera vez como mandatario provincial, designó al frente de la misma subsecretaría a un ex teniente coronel y ex jefe de la policía rosarina durante el terrorismo de estado, Rodolfo Riegé, quién se había desempeñado como “asesor” del gendarme genocida Agustín Feced (Interventor de la UR II, entre 1976 -1979) y entre 1980 y 1983 estuvo al frente de la UR II (Rosario).²²⁹

²²⁷ El Litoral, Santa Fe, 21/09/2000.

²²⁸ El Litoral, Santa Fe, 03/12/2001

²²⁹ Riegé no solo estuvo acusado judicialmente de haber participado activamente en prácticas de tortura, muerte y desaparición de personas en la ciudad de Rosario y la región aledaña durante la última dictadura, sino que además, en su calidad de subsecretario durante el primer gobierno de Reutemann fue denunciado judicialmente por regentar las “cajas negras” policiales. De acuerdo a lo consignado por el periodista y legislador Carlo Del Frade, el 3 de abril de 1995, se presentó, ante un juzgado penal de la ciudad de Rosario a cargo del juez Otto Crippa García, una denuncia anónima con el “logo de la policía provincial” y que se titulaba “Comunicado N°5” y el mismo estaba firmado por “Oficiales de la Unidad Regional II”. De acuerdo a Del Frade: “Su contenido, más allá de la denuncia sobre recaudadores oficiales del dinero extralegal, explica, en cierta medida, el porqué de la falta de seguridad en el sur de Santa Fe. “[...] Las circunstancias que hacen que la indisciplina, desmoralización y agobiante corrupción no tienen su origen en las bases del personal, pero si el “asalto” que se viene llevando a cabo a la seguridad de los habitantes de Rosario y zona sur de la provincia por parte de “superiores” carentes de moral y la más mínima vergüenza”, sostiene un fragmento del documento. Se afirma que “cuando en diciembre de 1991, el señor teniente coronel don Rodolfo Enrique Riegé fue designado secretario de Seguridad Pública, se consideró dueño del “botín” y, para ello, de inmediato se aprestó a poner en operaciones a los integrantes de su antiguo “equipo”, pero no para darle seguridad a la población, tranquilidad y todo lo que atañe a la función policial, sino para poner en ejecución sus viejos planes de corrupción y enriquecimiento que ya había llevado a cabo cuando fue jefe de Policía de Rosario”. Sostiene el escrito que en una reunión en una quinta de Funes “todos hombres prácticos y operativos pusieron precios a las unidades regionales del sur y fundamentalmente Rosario, que era la perla más codiciada”. El fragmento agrega que “no habían tenido en cuenta que en Rosario estaba de jefe de Policía el comisario general Atilio Bléfari y a quien Riegé empezó a hostigar y ya impaciente, como no conseguía doblegarlo, antes de fin de 1991, lo cita a la ciudad de Santa Fe y en horas de la tarde, en su despacho, lo intima para que “apriete” más, es decir, que elevara los “impuestos policiales” que percibía Bléfari y que le

El tercer actor político con importancia en el armado funcional del MGJyC, fue el abogado Carlos Carranza, quien fue designado en el cargo de Subsecretario de Justicia y Culto. Este funcionario, quien contaba con la máxima confianza del gobernador, tuvo, durante los primeros dos años, un rol más bien lateral en los debates y toma de decisiones políticas en el terreno del control del delito y de la política policial, pues su tarea fundamental fue actuar como “operador” del ejecutivo frente al Poder Judicial santafesino.

De la misma forma que lo acontecido durante la primera gestión política del “obeidismo”, el equipo de funcionarios del MGJyC, debió descansar operativamente en el “staff burocrático” heredado de las administraciones provinciales previas, que si bien en algunos casos habían acumulado algunas experiencias “innovadoras” durante los años 1995-1999, las mismas no tuvieron la densidad y temporalidad suficiente como para revertir la presencia de escasas o nulas capacidades y saberes en materia de seguridad pública y de gobierno “civil” de la institución policial.

Este amalgamamiento de trayectorias y perfiles iniciales en el “armado político” del MGJyC, denotó en sí mismo una estrategia del reutemanismo en materia de control político sobre la institución policial, pues combinó, de un lado, la falta de saber y experticia del principal referente ministerial, el ministro Baltuzzi, a quién a su vez se lo “relevó” de la dirección y gestión directa de la PSF (lo cual no imposibilitó que en su rol de ministro tuviese luego intervenciones públicas y formales sobre la fuerza de seguridad provincial). Y, simultáneamente, se designó como principal referencia política del dispositivo policial santafesino, a un funcionario al cual no solo se le asignó la función casi exclusiva de “gobierno” de este dispositivo, sino que además se pensó que en el cumplimiento de ese rol, debía “dialogar y reportar directamente” con el gobernador. Sumado a ello, el raid institucional previo del “nuevo” responsable de la política policial, lo cual implicó una “apuesta nostálgica”, una expresión de una añoranza por un pasado anterior “a las reformas democráticas”, que en nuestra experiencia nos “vincula con el ‘autoritarismo’ como racionalidad política”, cuya expresión paroxística se evidenció crudamente entre 1976 y

fueran entregados a él (Riegé) y en caso contrario lo relevaría y luego lo pasaría a retiro"[...] El comunicado terminaba con un informe del "cuadro demostrativo de ingresos extralegales", en el que primeramente se detallan los códigos de los "impuestos policiales": 1. correspondiente a Leyes Especiales, “quiniela clandestina, apuestas de caballos, timbas, bingos clandestinos, maquinitas”; 2. Moralidad Pública, “narcotraficantes, drogadictos, prostitución, explotadores, proxenetas, wiskerías, discotecas, moteles”; 3. Robos y Hurtos, “piratas del asfalto, asaltantes de bancos, ladrones de autos, punguistas, contrabandistas, desarmaderos”; 4. Seguridad Pública, “médicos, parteras, clínicas, aborteras, curanderismo»; 5. Guardia Rural, “generalidades, sin especialidad”; 6. Guardia de Infantería, "generalidades, sin especialidad"; 7. Policía de Menores, “wiskerías, discotecas, bailables, moteles”". Desde 1992 a 1995, el informe aseguraba que se recaudaron, "por izquierda", 12.300.000 pesos, a razón de 300 mil pesos mensuales en la Unidad Regional II (Del Frade, 2014:82-83).

1983, pero que a pesar del paso del tiempo, iniciativas como la del reutemanismo, nos demuestran “su capacidad de superar la existencia de un sistema político autoritario que se permea en las relaciones estado-sociedad” (Sozzo, 2005:46).

Como seguidamente los abordaremos en el próximo apartado, este amalgamamiento de perfiles entre quienes ocuparon el rol de “ministros políticos” y el responsable directo del gobierno de la PSF, se mantuvo casi inalterable a lo largo de la administración Reutemann, produciéndose, en determinadas coyunturas, el cambio de titulares del MGJyC, sin que ello importe modificaciones sustanciales de esta conformación inicial de “saberes” y “capacidades” en la órbita del ejecutivo provincial iniciada en diciembre de 1999. Asistimos así, en el comienzo de la segunda gestión de Carlos Reutemann, a la puesta a rodar de una iniciativa política que, mediante la generación de condiciones diferentes a las registradas en el período 1995-1999, buscó impactar en los equilibrios de poder existentes en la trama vincular político- policial en el contexto santafesino.

3. Diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso. La “contrarreforma” como “jugada” política.

Como correlato de los perfiles, capacidades y saberes “técnicos-políticos” en el terreno del control del delito y de la política policial registrados en la órbita del MGJyC durante la segunda gestión Reutemann, se desplegó desde allí una serie de tácticas y procedimientos al interior de la configuración político-policial, en pos modificar los diferenciales de poder y grados de autonomía relacional de los actores involucrados, observándose en determinadas circunstancias que esas acciones se manifestaron en forma abiertas y explícitas y en otras más bien fueron subterráneas o veladas. Seguidamente avanzaremos en la descripción de las principales estrategias políticas emergentes en aquel período y al mismo tiempo identificaremos las tácticas de adaptación y resistencias a las mismas desarrolladas por parte del segmento policial.

3.1. Primeros movimientos de los actores políticos: la designación de la cúpula policial, el despliegue de una estrategia discursiva diferenciadora del “obeidismo” y materializaciones de las acciones “contrarreformistas”.

Transcurridos unos pocos días del comienzo de la segunda experiencia de gobierno de Carlos Reutemann al frente del ejecutivo provincial, en el acto de asunción del nuevo jefe de la policía provincial, el MGJyC, Ángel Baltuzzi, haciéndose eco de unas declaraciones vertidas con anterioridad por el gobernador en medios radiales y televisivos, tomó distancia

de la gestión de Obeid en materia de política policial, dejando claro que el proyecto de reforma policial del ministro anterior no tenía futuro (Gonzalez, Montero y Sozzo: 2010:295). Las noticias periodísticas consignaron que de acuerdo a las definiciones del gobernador Reutemann como de su flamante ministro político: “El proyecto de reforma policial de Roberto Rosúa, ex ministro de gobierno, quedó sepultado”.²³⁰ El ámbito elegido para explicitar estas definiciones discursivas no es un factor que pueda pasar como desapercibido, pues se realizaron no solo en el marco de la designación de los nuevos responsables de la jefatura provincial, sino que en dicho acto estaban presentes los diecinueve jefes de las UR, además de otros miembros de la plana mayor. El reutemanismo decidió allí, frente a la “cúpula policial en pleno”, hacer su primer movimiento significativo en materia de política policial.

En el cargo de Jefe de la Policía Provincial, se designó al comisario general Arturo Ignacio Cruz, un funcionario que tenía como antecedentes previos haberse desempeñado como jefe en UR de media o baja importancia.²³¹ Cruz será secundado por el comisario general José Storani, un policía de los denominados “operativos” o de “calle”.²³² De esta forma se reproducía una regla no escrita en la historia de la distribución de poder policial territorial santafesino, designando un “jefe” del centro-norte” y otro del “sur”. Estos dos funcionarios policiales fueron los encargados de producir rápidamente desplazamientos y designaciones de “nuevos” titulares al frente de las diferentes UR, acciones que las materializarán rápidamente.²³³

Poco después, el ministro Ángel Baltuzzi, dando continuidad a su estrategia discursiva de diferenciarse de la gestión “reformista” precedente y en consonancia con el “clima de época punitivista” referenciado al inicio de este capítulo, dejaba claro cuál sería la impronta de su gestión:

“No estamos aquí para proteger derechos de los delincuentes”, distanciándose de lo que llamó “posturas garantistas a ultranza”, las que “ponen más énfasis en el derecho de los delincuentes que en el de las víctimas [...] una sociedad funciona con normas que tienen que ser cumplidas por todo el mundo, y el que se

²³⁰ El Litoral, Santa Fe, 15/12/1999.

²³¹ Solo a título de ejemplo podemos nombrar los últimos destinos laborales del comisario Cruz durante el gobierno de Obeid: desde el mes de diciembre de 1995 hasta febrero de 1997 ocupó el cargo de subjefe de la URXV (Depto. San Jerónimo); desde febrero de 1997 a mayo de 1997, fue jefe de la URVII (Depto. Garay); desde mayo de aquel año hasta marzo de 1999 fue jefe de la URX (Depto. Iriondo) y desde marzo de 1999 a diciembre de 1999, había ocupado el cargo de jefe de la URIX (Depto. de General Obligado).

²³² El comisario Storani había ingresado a la PSF en el año 1972, desempeñándose mayormente en secciones como Comando Radioeléctrico, Robos y Hurtos, División Informaciones, Agrupación de Unidades Especiales y en distintas comisaría de la ciudad de Rosario. También había tenido como destinos funcionales temporalmente más acotado en los departamentos San Cristóbal, San Lorenzo, Villa Constitución, General López y Caseros.

²³³ “Cambios de autoridades policiales en distintas unidades regionales”, El Litoral, Santa Fe, 28/12/1999.

*sale de esas pautas, pasa a ser un enemigo de la sociedad, un marginal, y la sociedad tiene que defenderse”.*²³⁴

Seguidamente, el ministro de gobierno, dejó de dar mensajes de carácter más elípticos o generales a las huestes policiales para dar paso a una explícita manifestación de “apoyo y cobertura” política a la policía santafesina y de adhesión al “lenguaje del déficit” policial, en tal sentido, señaló apenas transcurridos tres meses de asunción de la nueva administración reutemanista:

*“En el corto plazo la tarea del área a mi cargo, de la policía, es salir a detener la delincuencia [...] cualquiera sea el motivo que tenga el delincuente hay que pararlo. Para ello hay que tener motivada a la policía [...] darle el respaldo político que necesita, hay que dejarla actuar, hay que dotarla de medios, hay que invertir más y eso es lo que no se ha hecho y nosotros a esto como acción de gobierno lo hemos planteado como prioritario, que se sientan respaldado en las decisiones y su trabajo, el apoyo, el incentivo y los recursos [...] el problema del delito no es solo un problema de modificar las leyes, es un problema social, cultural y sobre todo de falta de recursos humanos para la policía [...] yo creo que se puede modificar el sistema de excarcelaciones pero también aumentar la inversión carcelaria. Nosotros tenemos un programa de inversión carcelaria fuerte”.*²³⁵

En la misma tónica de dar “cobertura y motivar políticamente” a la policía provincial y hacer marcajes diferenciadores de la gestión anterior, el subsecretario Álvarez decía:

*“Nosotros a veces traemos buenas noticias en malos momentos. Los índices delictivos en toda la provincia bajaron [...] Nosotros habíamos hecho un trabajo al principio de la gestión, cuando presentamos el Plan Integral de Seguridad para los cuatro años de gestión, sobre qué es lo que había pasado en los últimos cinco años en esta provincia y nos encontramos que en los últimos cinco años el delito había aumentado en esta provincia [...] Nosotros habíamos proyectado a mediano y largo plazo lograr un descenso delictivo [...] Pero en este primer semestre hemos logrado bajar los delitos en toda la provincia y eso se correlaciona con el compromiso de la policía [...] Yo creo que pese a que el momento es malo porque tuvimos una seguidilla de hechos que afectó a mucha gente, creo que los primeros resultados empiezan a ser un poco alentadores [...] hemos bajado un poco el índice de delito. Esto se debe al esfuerzo, como aquí en la Unidad Regional I, del comisario Ferrero que trabaja no menos de catorce horas por día [...] la sensación de inseguridad a pesar de que hemos bajado el delito, tiene una explicación, hace cinco años que viene aumentando el delito”.*²³⁶

Álvarez y Baltuzzi imprimieron a su gestión no solo un discurso y actitud “contrarreformista” en términos simbólicos, sino que se plasmó en una serie de acciones políticas concretas tales como:

✓ La “persecución” de los funcionarios policiales jerarquizados que habían participado activamente en las iniciativas reformistas del gobierno provincial anterior, encomendándoles “destinos” que en el marco de sus trayectorias profesionales eran claramente visualizados como “degradantes”. Tal cual lo mencionamos anteriormente, uno de los primeros “trabajos sucios” asignados a la nueva cúpula policial, fue poner en marcha

²³⁴ El Litoral, Santa Fe, 17/01/2000.

²³⁵ Ver programa “Entre Líneas” disponible on line en sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/baltuzzi10609-10910-1093/>

²³⁶ Ver programa “Animal Político”, disponible on line en sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/alvarez1411141070/>

un rápido proceso de “desguace y erosión” de las débiles bases de adhesión policial a la gestión anterior, lo cual implicaba no solamente un mensaje sancionador para un grupo de efectivos policiales sino que además implicaba premiar, en búsqueda de apoyo político, aquellos grupos que habían tenido posiciones contrarias o degradadas durante el “obedismo”, a través del reacomodamiento jerárquico.²³⁷ Un exjefe entrevistado señalaba:

“Es bastante natural en la historia de nuestra institución que cuando cambia el gobierno los grupos que tienen luchas internas aprovechen la oportunidad para reacomodarse. Entonces cambian los cargos superiores y cada superior quiere armar y trabajar con sus colegas de confianza [...] Pero también es entendible por parte de las nuevas autoridades, ellos necesitan nombrar a gente nueva para demostrarles la confianza, eso es parte de las reglas [...]” (ex jefe policial, 49 años).

En una extensa nota publicada en un matutino periodístico, se menciona la opinión anónima de un policía entrevistado quien manifestaba:

*“No es un secreto para nadie que en la policía de nuestra provincia están presentes las denominadas “internas” [...] estas cada tanto se hacen presentes e involucran, lamentablemente a una importante cantidad de integrantes de la fuerza policial, prácticamente desde siempre [...] siempre hay vencedores y vencidos [...] por este tiempo de cambio de gobierno afloran las internas y tienen origen en el más alto nivel de la jefatura provincial y desde las mismas autoridades políticas [...] esto explica las recientes designaciones de jefes y subjefes de las Unidades Regionales, en estos casos se volvieron hacer presentes las “internas”, ya que se habrían premiado a unos por sobre otros [...] discriminando de acuerdo al “color político” que vestiría un funcionario policial, independiente de su foja de servicio, designándolos en destinos que huelen más a castigos y a revanchismos”.*²³⁸

✓ La firme oposición al nacimiento de esbozos de sindicalización por parte de oficiales y suboficiales policiales especialmente a través de la asociación civil APROPOL (Asociación Profesional Policial Santa Fe). Al respecto, el ministro de Gobierno, fundamentaba su oposición:

*“[...] es inconcebible e inconducente pensar que se le puede otorgarle a un poder reglamentariamente armado una personería gremial o pensar que pueda actuar como un sindicato”.*²³⁹

✓ La “neutralización” de la DPAI que había nacido con un alto perfil público que se veía reflejado en la constante publicidad de sus iniciativas y acciones a través de los medios masivos de comunicación y que a partir del nuevo gobierno vio paralizadas muchas de sus acciones positivas así como también se vio “silenciada” en cuanto a sus contactos con la prensa. El “llamativo” bajo perfil de la DPAI fue tan evidente que en numerosas oportunidades tanto el ministro Baltuzzi como el subsecretario Álvarez tuvieron que públicamente descartar la existencia de unas intenciones políticas de desarticular la dirección creada durante la gestión Obeid.²⁴⁰ De esta forma no solamente se desplegaba una táctica de “invisibilización” de una de las iniciativas reformistas más emblemática de la

²³⁷ El Litoral, Santa Fe, 28/12/1999.

²³⁸ Diario La Opinión, Rafaela, 10/01/2000.

²³⁹ El Litoral, Santa Fe, 18/07/2001.

²⁴⁰ El Litoral, Santa Fe, 06/03/2001.

administración precedente, sino que al mismo tiempo, implicaba disminuir la presencia e intensidad de la circulación pública de imágenes que remitieran a una policía “desmadrada” y asociada a la ilegalidad. Un funcionario que cumplió tareas en Asuntos Internos, intuyendo la ambivalencia del “uso mediático” por parte de los actores políticos, afirmaba:

“Políticamente no es una decisión fácil hacer conocer los logros y resultados de nuestra dirección, porque para la sociedad eso puede ser una señal que el gobierno trabaja y está en contra de la corrupción policial, pero otra parte de la sociedad puede decir que estos hechos demuestran que la policía está desmadrada, que los políticos no la están pudiendo manejar” (oficial, 41 años).

Esta estrategia de “invisibilización” de la DPAI por parte del reutemanismo a su vez se fundamentaba en un marcado convencimiento de que las actividades de control de la fuerza policial, es una competencia policial casi privativa y sin necesidad de intervención externa, pues existía la firme oposición a tomar medidas políticas que puedan ser interpretadas como de “depuración”, incluso en temas importantes como la existencia de funcionarios policiales en actividad denunciados por violaciones a los derechos humanos²⁴¹, en esta dirección, Ángel Baltuzzi, puntualizaba: “La propia policía provincial tiene que tener la posibilidad de proponer las medidas de autodepuración”.²⁴² Específicamente referida a esta cuestión resulta ilustrativa la reacción inmediata del Ministro de Gobierno frente a lo que fue calificado como una “grave intimidación el pedido de una abogada que exige depurar la policía local”²⁴³: Baltuzzi declaró: “Este tema tiene que ver con su militancia con los derechos humanos”²⁴⁴.

✓ El bloqueo de la discusión parlamentaria de los proyectos de reforma legal con respecto a la institución policial elaborados por el gobierno provincial anterior. En el acto de asunción del nuevo jefe policial de la PSF, Ángel Baltuzzi al ser consultado respecto a si darían continuidad al debate legislativo en torno al proyecto de reforma policial presentado por el ex gobernador Obeid, sostenía: “La anterior propuesta no consiguió consenso legislativo y eso es una señal que nosotros vamos a tener en cuenta, es más, ni siquiera el ejecutivo anterior lo impulsó con fuerza, no veo por qué nosotros deberíamos hacerlo propio al proyecto”.²⁴⁵

✓ El envío de proyectos legales a la Legislatura Provincial para ampliar las facultades policiales en materia de detención y requisitos. El ejecutivo provincial remitió un proyecto de

²⁴¹ La Capital, Rosario, 07/06/2000.

²⁴² La Capital, Rosario, 16/08/2000.

²⁴³ La Capital, Rosario, 21/07/ 2000.

²⁴⁴ La Capital, 21/07/2000. Como contrapunto a la posición adoptada por el “reutemanismo”, en la misma edición se publica una entrevista a Roberto Rosúa, ministro de Gobierno durante la gestión de Jorge Obeid, en la que declara “a la policía hay que gobernarla y no dejarse gobernar”.

²⁴⁵ El Litoral, Santa Fe, 15/12/1999.

ley de reforma del Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe y en el capítulo de regulación de los denominados “actos policiales” se proponían reglas laxas y amplias que le permitieran, a la policía, hacer usos de esas facultades con bajo o nulo control judicial.²⁴⁶

✓ El cese del diálogo con las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos –que implicó en el 2000 un fuerte debate político a través de los medios masivos de comunicación con la agrupación HIJOS²⁴⁷, cuando esta organización le consultó respecto a cuál iba a ser la postura del gobierno de Reutemann respecto a funcionarios policiales que habían participado en prácticas de terrorismo de estado y que aún se encontraban en actividad. El ministro Baltuzzi, reaccionó afirmando:

*“Yo tengo autoridad moral sobre el tema porque había sido víctima de la represión ilegal. Yo me la jugué cuando jugársela era salir a jugar contra los militares o policías que te mataban, que te metían en cana. Yo metía recursos cuando metían presa a la gente arbitrariamente, entonces a mí no me van a venir a correr con la vaina cuatro pendejos [...] te lo digo sinceramente, que la tocan de oído, que la vivieron a lo lejos y hoy quieren venir a darnos la medida justa de los derechos humanos [...] Hoy no corren ningún riesgo y pueden darse cualquier lujo [...] lamentablemente la razón de existir de los organismos de derechos humanos es esto, siempre van a estar encontrando a alguno que tuvo algo que ver con el gobierno de facto”.*²⁴⁸

Este contrapunto implicó un primer momento de complicación en la gestión de Ángel Baltuzzi, pues varios referentes del PJ aprovecharon esta circunstancia para manifestar las diferencias en general con el titular del MGJyC, el cual salió airoso luego de un “blindaje” dado por el propio gobernador.²⁴⁹

✓ La actitud constante de negación de la existencia de casos de violencia policial cotidiana y extrema como los de “gatillo fácil”, llegando incluso a premiar a un oficial imputado en dos casos de uso de la violencia en la que existieron percepciones de ilegalidad²⁵⁰. En conexión con ello debemos indicar que durante el transcurso del primer de año gestión del tándem Reutemann-Baltuzzi-Álvarez, coincidió con uno de los años que más muertes por violencia policial se evidenciaron en la Provincia de Santa Fe desde que se tienen registros sistemáticos desde finales de la década del 90’, pasando de un total de 159 y 142 muertes civiles en los años 1998 y 1999 respectivamente a 281 muertos en el año 2000 (Aimar,

²⁴⁶ Al ser preguntado sobre la necesidad de modificar la normativa referida a las llamadas “excrcelaciones” y facultades de detención policial, el ministro de gobierno reutemanista señalaba que todas esas modificaciones estaban planteadas en el proyecto de reforma de la ley procesal penal que fue introducida en el temario de las sesiones extraordinarias de la legislatura provincial santafesina en el año 2000. Ver programa “Entre Líneas” disponible on line en sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/baltuzzi10609-10910-1093/>

²⁴⁷ “Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio”.

²⁴⁸ Rosario 12, Rosario, 13/09/2000.

²⁴⁹ El Litoral, Santa Fe, 13, 14 y 15/09/2000.

²⁵⁰ La Capital, Rosario, 16/08/2000. La noticia se tituló “Premiaron a un oficial del Comando imputado de dos casos de ‘gatillo fácil’”. Al mismo tiempo, existieron la propuesta de ascensos, por parte gobernador Reutemann, a propuesta del MGJyC, de funcionarios policiales imputados y procesados como autores de delitos, situación legalmente prohibida por la Ley de Personal de la PSF (Rosario 12, Rosario, 04/02/2000 y El Litoral, Santa Fe, 05/02/2000).

Gonzalez, Montero y Sozzo, 2005: 217-270).²⁵¹ Uno de los casos más extremo de aquel primer año, fue la muerte por calcinamiento de 13 personas, luego de una represión policial por un “supuesto intento de fuga”, alojadas en la Comisaría 25° de Puerto Nuevo de Villa Gobernador Gálvez. Al momento de dar explicaciones tanto el ministro de gobierno como el subsecretario de seguridad, apelaron a los típicos y tradicionales recursos discursivos de dar certeza a la versión policial de los hechos, procurando, al mismo tiempo, dar señales de “cobertura política” a la institución y evitar así las responsabilidades funcionales y políticas. Baltuzzi aseveraba:

"No puedo aseverar si hubo o no disparos. Pero si hubo disparos de prevención tuvieron que ser con balas de gomas [...] Lamentablemente hubo una tentativa de fuga, es lo único que está acreditado". En tanto el subsecretario Álvarez buscando desacreditar la versión de los familiares de las víctimas, declaraba: *"La información que tengo hasta acá, es que se dispararon balas de goma [...] No puedo dar fe tampoco, a pie juntillas, de lo que digan los detenidos o sus familiares, porque de ese modo sería parcial".*²⁵²

La secuencia de eventos de violencia y corrupción policial y el posicionamiento protector o negacionista de los funcionarios del área de gobierno, derivó en tres pedidos de interpelación del titular del MGJyC por parte de legisladores opositores durante aquel primer año. El bloque del justicialismo, dándole mayor blindaje y soporte a la gestión reutemanista, logró imponer su mayoría en tres oportunidades, rechazando “sin argumentos” los pedidos de interpelación.²⁵³ De todas formas, el “blindaje” político más importante del ministro Baltuzzi por aquel tiempo, vino de la mano del mismísimo gobernador Reutemann, quien ante el intento de renuncia del entonces ministro, jaqueado por denuncias públicas y rumores de apartamiento, le contestó “No, está todo bien, mi gabinete sigue igual y vos te quedás”. De todas formas el evento de “debilitamiento” de Baltuzzi, sirvió para fortalecer la figura del subsecretario de seguridad y de su decisión de “autonomizar” esta área del MGJyC, manifestando que “el tema de seguridad merece la importancia de estar separado del ministerio de gobierno, como ha sucedido en otras provincias”²⁵⁴

✓ Por último, durante este segmento temporal vamos a asistir a un uso vertiginoso y expansivo de las fuerzas policiales, por parte del reutemanismo, como dispositivo de

²⁵¹ Finalizando el año 2000, la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (“Correpi”) publicó un informe en el que se sostiene que “Santa Fe es la provincia que registra el índice más alto del país en cuanto a la proporción de casos respecto a la cantidad de habitantes y el segundo distrito en cuanto al número de hecho [...]” (La Capital, Rosario, 18/12/2000).

²⁵² El Litoral, Santa Fe, 16/11/2000. A estas muertes deben agregárseles la muerte de tres personas alojadas en la Comisaría 10° de la ciudad de Santa Fe, acaecidas el 10 de octubre del mismo año, también en un incendio producido luego de un sofocamiento policial de un supuesto intento de fuga (El Litoral, Santa Fe, 11/10/2000).

²⁵³ El Litoral, Santa Fe, 17/11/2000.

²⁵⁴ La Capital, Rosario, 22/11/2000.

gestión de la conflictividad social y de la “restauración del orden”. Versatilidad de la institución policial históricamente presente, pero que dado el contexto de aumento de las tensiones sociales y políticas que se registró en este período, adquirió formas extremas con el uso indiscriminado de la represión y del uso de la violencia letal, teniendo su expresión paroxísticas en los eventos del 19 y 20 de diciembre de 2001.²⁵⁵

Existe un hilo conductor que en alguna medida da coherencia a cada uno de los componentes de esta primera “gran estrategia” desplegada durante la gestión del ministro Baltuzzi y el subsecretario Álvarez, el cual vino dado por una marcada decisión de diferenciarse y contraponerse, en materia de política policial, en un vis a vis con el programa “reformista” del primer obeidismo. Nos resulta analíticamente relevante, en términos de los impactos en la trama vincular político-policial, que las estrategias motorizadas por los actores políticos no solo se plasmaron en términos de diferenciación sino en clave de oposición abierta a la gestión anterior, lo que implicó una apuesta por impactar en los diferenciales de poder y de autonomía relacional existentes entre políticos y policías, supuestamente modificados en el período 1995-1999 a favor de los actores políticos en detrimentos de las huestes policiales.

3.2. Segundo movimiento político: Un plan de seguridad en sintonía con el lenguaje policial del déficit.

En el mismo inicio de la gestión, la Subsecretaría de Seguridad Pública, a cargo del Lic. Enrique Álvarez, presentó el “Plan de Seguridad 1999-2003”, argumentándose que el mismo serviría como punto de referencia o “lineamientos generales” de las diferentes iniciativas a implementar en el campo de la “seguridad ciudadana” durante la segunda administración Reutemann (Subsecretaría de Seguridad Pública, 1999:1).

El mencionado “Plan” contaba con un apartado “diagnóstico”, en el que se identificaban las principales dinámicas causales de la “problemática de la inseguridad”, a saber: “a) deterioro de la situación económica y la pasividad de la ciudadanía para enfrentar la problemática de la delincuencia, b) el desprestigio y la falta de motivación de quienes deben actuar; c) la falta de legislación adecuada a la nueva realidad delictual y d) influencia de la droga y los avances tecnológicos en la actividad delictiva” (Subsecretaría de Seguridad Pública,

²⁵⁵ Además de los casos englobados en diciembre de 2001, y solo a título de ejemplo, podemos rescatar los siguientes eventos: a) “Santa Lucía, el barrio marginal que fue acallado a itakazos” (La Capital, Rosario, 06/11/2000); b) “La inquietud social impulsa a articular respuesta policiales al gobierno” (El Litoral, 11/09/2000); c) “Un día de desborde y represión” (La Capital, Rosario, 25/11/2000); d) “Piedras, balas y muerte en Rosario” (El Litoral, Santa Fe, 05/02/2001) e) “Ayuda social: piden que intervenga la policía” (El Litoral, Santa Fe, 14/02/2002).

1999:2). Estos fenómenos, de acuerdo al “diagnóstico gubernamental”, se explicaban fundamentalmente por cuatro factores deficitarios: “la cantidad de policías por habitantes es bajo acorde con los parámetros internacionales; el presupuesto per capita en seguridad y los salarios exigüos que perciben las fuerzas de seguridad; la cantidad de delitos (aunque de nivel intermedio pero de percepción social alta) y los presos en comisaría” (Subsecretaría de Seguridad Pública, 1999:2).

Al mismo tiempo cuando se identificaron los denominados factores sociales (“individuales y colectivos”) como productores de la “inseguridad”, emergió como significativo, que los funcionarios del MGJyC, aseveraron que “el control social mediante la sanción moral, en la sociedad urbana prácticamente no existe [...] el pasaje de un sistema autoritario a un sistema democrático incluye el cambio de una normativa estricta por una más laxa y se suma al reacomodamiento traumático del Estado paternalista que resuelve absolutamente todo por un estado de libertad en el que el individuo debe resolver su propia problemática [...]”(Subsecretaría de Seguridad Pública, 1999:3-4). A partir del diagnóstico arribado por el funcionariado reutemanista, se propuso un “Plan de Trabajo” en base a tres grandes ejes: “a) Relaciones con la comunidad²⁵⁶; b) Institucionales y c) Relaciones con otros Poderes del Estado Nacional y Provincial”.²⁵⁷

Estrictamente, el “eje b)” (“Institucionales”) se presentaba como propuesta dirigida al gobierno de la institución policial, y se encontraba desagregado en “ocho objetivos políticos” de los cuales, cinco estaban destinados a suplir “los déficit o carencias policiales”: “incorporación progresiva de personal”; “rejerarquización salarial”; “reestructurar y recomponer la cadena de mando”; “reactualización de los recursos tecnológicos y edilicios para incrementar la operatividad” y “actualizar y aumentar las propuestas y programas de formación buscando mejorar la respuesta policial”. Los restantes tres objetivos se referían a “fomentar toda acción y/o actividad que tienda a la inserción de la institución en la sociedad”; “fomentar el sentido de pertenencia a la institución” y “organizar una base de datos central” (Subsecretaría de Seguridad Pública, 1999:7-9).

²⁵⁶ Mediante este eje de trabajo se pretendió implementar iniciativas que reenviaban al campo de la “seguridad comunitaria”, para estimular la participación ciudadana como táctica de co-responsabilización de la ciudadanía en materia de prevención del delito y como mecanismo de obtención de información (para lo cual se proyectaban “reuniones periódicas con representantes de las fuerzas vivas de cada localidad con representantes del área de seguridad [...] espacios donde se obtiene información dinámica de las coyunturas a solucionar, además de obtener consenso y apoyo a las medidas a adoptar”) y para “aumentar la confianza de los ciudadanos en la policía” (Subsecretaría de Seguridad Pública, 1999:6). Medidas todas estas proyectadas que tuvieron nula o escasa implementación durante los años 1999-2003.

²⁵⁷ Este eje apuntaba fundamentalmente a lograr mayores procesos de coordinación y colaboración con “otras fuerzas de seguridad”, “los poderes ejecutivos municipales”, “el Poder Legislativo Provincial” y el “Poder Judicial” (Subsecretaría de Seguridad Pública, 1999:11-12).

Asimismo se planteó una serie de objetivos políticos tendientes a apoyar “otras agencias” dependientes del MGJyC, tales como la Dirección Provincial de Asuntos Internos; la Dirección Provincial de Defensa Civil y la creación de la Dirección Provincial de Autorización, Registro y Control de las Agencias Privadas de Vigilancia, Seguridad e Informaciones Particulares” (Subsecretaría de Seguridad Pública, 1999:10). Si bien debemos reconocer que existió una mención a la DPAI dentro de los “ejes de gestión” proyectados, la importancia dada en el contexto general de prioridades fue más bien media o baja, ocupando el mismo nivel que otras direcciones provinciales dependientes de la Subsecretaría de Seguridad Pública.

Si examinamos el “Plan de Seguridad” propuesto por la administración Reutemann, es posible comprenderlo como una evidente estrategia política orientada a conformar un marco de consenso y empatía con las huestes policiales, mediante la adopción y sustento acrítico del tradicional y recurrente “lenguaje del déficit policial”, en el sentido de que la problemática de la seguridad pública y los problemas de la institución policial no ameritaban, desde esa perspectiva, una ingeniería institucional, como sería un “plan de reforma policial”, sino que las soluciones vendrían de la mano de acciones de gobierno que solventen las carencias policiales (Gonzalez, Montero y Sozzo, 2010:317). Estas carencias, aparentemente, actuarían como impedimentos para que el dispositivo policial pueda cumplir adecuadamente las funciones y finalidades que les son asignadas. Estos “déficit”, que deben ser cubiertos por los actores políticos, se vinculaban con la falta de facultades legales amplias, la falta de personal, la falta de equipamientos y el mejoramiento salarial. Este último aspecto ocupó un lugar simbólico muy relevante en el “Plan” del reutemanismo, pues recordemos que este contaba solamente con dos “Anexos”, el primero de ellos, se destinaba a comparar las escalas salariales entre los efectivos de la Policía Federal Argentina y los de la PSF, a los fines de demostrar el “atraso” de las percepciones monetarias que tenían los segundos respecto de los primeros. El segundo anexo consistía en un cuadro de flujos que intentaba explicar gráficamente cómo interactúan los factores sociales e individuales en la conformación de la criminalidad, según los funcionarios del MGJyC.

Por otra parte la presentación del “Plan” fue acompañada y reforzada por una estrategia mediática plasmada mediante la proliferación de declaraciones de los principales referentes del MGJyC, en las que se anunciaron públicamente la compra de helicópteros, patrulleros, armas, incorporación de efectivos, aumentos salariales, ascensos policiales, etc. Medidas

todas estas que fueron presentadas por los actores políticos como acciones tendientes a solventar las carencias policiales y de esta forma “nutrir y endurecer” las prácticas de control del delito.²⁵⁸

El “Plan de Seguridad 1999-2003” importó una jugada política mediante la cual se jerarquizó y plasmó como “objetivos políticos” a alcanzar, la resolución de cada uno de las históricas carencias, articuladas luego en demandas, de los policías santafesinos. El “Plan” emergía no como una apuéstate tendiente a lograr el aumento de los diferenciales de poder de los actores políticos mediante tácticas de control y subordinación del dispositivo policial, sino más bien se presentaba como una estrategia que buscaba equilibrar estos diferenciales y los grados de autonomía relacional existente al interior de la configuración, motorizando una típica estrategia política “clientelar”.

3.3. Tercera táctica política: cambio de “ministro” y “jefe policial”. Un “escándalo público” inesperado como desencadenante. Modificaciones de superficie y tendencia inercial en la trama vincular político-policial.

Al cumplirse un año de gestión, el gobernador Reutemann apelando a una práctica o “sello” personal de sus gestiones gubernamentales, solicitó a todo su gabinete como también a los jefes de la plana mayor de la PSF, la puesta a su disposición de las renuncias a sus respectivos cargos, a los fines de evaluar la performance de cada funcionario. De acuerdo a las versiones públicas circulantes, existía una alta probabilidad que uno de los funcionarios a ser removidos por el mandatario provincial, era el ministro de gobierno, Ángel Baltuzzi, quien contaba con una marcada imagen negativa en la opinión pública santafesina y en razón de que su performance, al frente del MGJyC, había estado jalonada por una serie de eventos negativos, tales como: “El último y violento motín en la cárcel de Coronda, que dejó un saldo de dos reclusos fallecidos; el incidente en la comisaría 11ª de Santa Fe (el pasado 10 de octubre), en la cual murieron tres internos atrapados en la celda en que habían encendido colchones; la inédita revuelta del Comando Radioeléctrico de Rosario del 18 de agosto cuando los efectivos se reunieron frente a la seccional 6ª donde estaban detenidos preventivamente dos agentes que participaron de la detención de dos personas en la zona oeste de la ciudad; las reiteradas evasiones de presos de comisarías santafesinas; los numerosos casos de gatillo fácil y la tentativa de fuga y revuelta en la comisaría 2ª de

²⁵⁸ Algunas ilustraciones de estas declaraciones se encuentran en: “La provincia se rearma para combatir el delito” (La Capital, Rosario, 16/02/2000). “Baltuzzi: vamos a ser más firmes” (El Litoral, Santa Fe, 26/04/2000).

Rosario.”²⁵⁹ A los que deberíamos sumar los pedidos fallidos de interpelación legislativa y las tensiones con Organismos de Derechos Humanos.

Sin embargo, a pesar de que se produjeron una serie de remociones y nombramientos de otros integrantes del gabinete provincial al finalizar el año 2000, Carlos Reutemann decidió mantener en funciones al cuestionado ministro Baltuzzi, indicando las crónicas periodísticas que esta decisión se sustentaba en la calidad de presidente del PJ santafesino que ostentaba el entonces ministro, y, considerando que en un año electoral como lo fue el 2001, sacar al ministro hubiera implicado debilitar sensiblemente al partido oficialista. Por otro lado, dado que la gestión directa de la agenda de seguridad, era competencia del subsecretario Álvarez, quien reportaba directamente al gobernador, de esta forma existía un gesto subterráneo de aprobación de lo hasta allí actuado.²⁶⁰ De todas formas como gesto político de reacción frente a los embates y críticas de la opinión pública y del arco político opositor, el gobernador Reutemann decidió apartar al jefe de policía provincial, comisario general, Arturo I. Cruz, nombrando en su lugar al hasta allí subjefe provincial, comisario general, José Storani. El cambio fue interpretado como “un cambio sorpresivo”, pues en principio el comisario Cruz había dado cuenta de su lealtad y compromiso con la gestión reutemanista, lo cual pareció no ser un factor considerado por parte de los actores políticos, ocupando Arturo Cruz el rol de “fusible” fungible ante las demandas sociales y políticas.²⁶¹ Más allá de su condescendencia con el poder político y su “abrupta” separación, cinco años después, más precisamente en el mes de marzo de 2005, se presentará, ante el Juzgado en lo Penal de la Segunda Nominación de la ciudad de Santa Fe, una denuncia por enriquecimiento ilícito contra el primer jefe policial del segundo gobierno reutemanista, en razón de su evidente y vertiginoso crecimiento patrimonial, el cual no condecía con los ingresos declarados por el efectivo policial retirado.²⁶²

Asumió entonces como conductor de la policía santafesina, el comisario general, Storani, quién había ingresado a la institución en año 1972 y se había desempeñado en diferentes funciones “operativas” en las UR II (Rosario), UR XIII (San Cristóbal); UR XVIII (San Lorenzo); UR VI (Villa Constitución) y antes de asumir como subjefe provincial había

²⁵⁹ La Capital, Rosario, 28/11/2000. De acuerdo a los resultados de una encuesta de opinión realizada a ciudadanos santafesino durante el mes noviembre del año 2000, Ángel Baltuzzi ocupaba el primer lugar en concentración de imagen negativa de todos los integrantes del gabinete reutemanista, acumulando un 50% de opiniones desfavorables (La Capital, Rosario, 26/11/2000).

²⁶⁰ La Capital, Rosario, 10/12/2000; 11/12/2000

²⁶¹ La Capital, Rosario, 19/12/2000 y 20/12/2000.

²⁶² Ver Investigación periodística de Héctor Galeano, disponible on line en sitio web: <http://notife.com/33699-una-nueva-denuncia-de-apropol-deja-al-desnudo-sospechas-sobre-autoridades-policiales/>.

ocupado la subjefatura de la UR VIII (Gral. López) y la jefatura de la UR IV (Caseros). Storani, fue denunciado por Organismos de Derechos Humanos por haber estado implicado en prácticas de terrorismo cuando se desempeñó como numerario del Comando Radioeléctrico de la UR II (Rosario) entre los años 1972 y 1982.²⁶³ El nuevo jefe policial, será secundado por el comisario general, Ricardo J. Milicic, quién hasta ese momento estaba al frente de la UR VIII (Gral. López). Tratándose de una continuidad en las dos cabezas ministeriales responsables del área, el ministro Baltuzzi y el subsecretario Álvarez, no se registraron (como regularmente se había sucedido con cada cambio en la jefatura provincial) modificaciones sustantivas en las direcciones policiales de las distintas unidades regionales ni tampoco en áreas sensibles como la División de Drogas Peligrosas y de Tropa de Operaciones Especiales.²⁶⁴

El efecto del “blindaje” político de Carlos Reutemann y del oficialismo parlamentario producto del cual se mantuvieron en funciones el ministro Baltuzzi y el subsecretario Álvarez, comenzó a resquebrajarse durante el año 2001 (en sentido estricto respecto al primero de ellos y no del segundo por las razones antes alegadas) luego de una serie de “eventos públicos” que pusieron en evidencia las redes y los mecanismos aceitados de corrupción policial.²⁶⁵ Aquí encontramos una doble diferencia con la gestión anterior, pues, en primer término, la puesta en conocimiento mediático de una importante cantidad de casos de ilegalidades policiales estuvieron movilizados, en ese período, por los actores

²⁶³ La Capital, Rosario, 19/12/2000 y El Litoral, Santa Fe, 12/03/2001.

²⁶⁴ Como indicativo de esta continuidad podemos mencionar que se mantuvieron las jefaturas de las dos UR más importantes de la provincia, la URI (Santa Fe) y la UR II (Rosario) a cargo de los comisarios Alberto Ferrero y Francisco Previtera respectivamente y en el caso del área de control de drogas, se mantuvo al comisario inspector Ramón De Luca y en operaciones especiales al comisario principal Víctor Sarnaglia (La Capital, Rosario, 20/12/2000).

²⁶⁵ Nos parece importante, aquí insistir que el “blindaje” político de los principales referentes del MGJyC no solo estaba sustentado en la figura del gobernador Reutemann sino también de los legisladores justicialista, quienes apelando a su mayoría parlamentaria, rechazaron en reiteradas oportunidades los pedidos de interpelación del ministro de gobierno. Solamente concurrió en una oportunidad, en el mes de marzo de 2001, el Subsecretario de Seguridad Pública Enrique Álvarez a la legislatura, aceptando una “invitación” de los legisladores justicialistas. La crónica periodística señalaba al respecto: “El sistema utilizado por los legisladores debería ser la “interpelación”, aunque, en rigor, la Constitución prevé el informe in voce, y para miembros del gabinete, con lo que en este caso hubiera correspondido al ministro de Gobierno. Pero lamentablemente, desde hace mucho tiempo, por una especie de “protección” y “dependencia” del oficialismo con el Poder Ejecutivo, se la transformó en “invitaciones”, donde los funcionarios se explayan, llevan sus asesores y casi nunca son obligados a dar examen. Así es para los funcionarios que deben rendir cuentas ante un organismo de control, en este caso el Poder Legislativo, que representa, ni más ni menos, la expresión del pueblo que los vota para ese cargo, y no para “sostener” o defender la actuación de funcionarios [...]. Álvarez y su equipo brindaron un informe por áreas, con estadísticas oficiales que reflejaban la opinión del gobierno, sobre lo actuado en este primer año de gestión, que no parecía real en función de lo que se recoge en la población sobre actuaciones policiales y la seguridad. Incluso lucieron como exageradas algunas aseveraciones sobre la disminución del delito o respecto de que la población no puede diferenciar los sucesos debido a la difusión que tienen por los medios masivos, en especial la TV, “confundiendo lo que pasa en el país con nuestra provincia”. (El Litoral, Santa Fe, 29/03/2001).

políticos a través de la DPAI, y, en segundo término, muchos de los casos tomaron el matiz de “escándalo público”, porque fueron empujados por sectores de la policía santafesina como forma de resistencia y en pos de generar situaciones de zozobra política.

Por el contrario, durante la administración reutemanista, el posicionamiento de los actores políticos frente a estas prácticas policiales, transitó más del lado del negacionismo o de presentarlos como casos “aislados y excepcionales” y, por otro lado, muchos de ellos fueron el resultado de factores “externos”, tales como denuncias públicas de ciudadanos u organizaciones civiles o derivadas de investigaciones periodísticas. Sobre estos dos últimos aspectos, los máximos referentes del MGJyC expresaban:

“Nosotros iremos hasta las últimas consecuencias. También debemos ser justo que estos casos son aislados, realizados por un grupo pequeño que deshonran su función y la institución y nos hacen olvidar el trabajo abnegado y honesto diario de la mayoría de los policías” (declaraciones del ministro Ángel Baltuzzi).²⁶⁶ *“Yo le he dado instrucciones a la Dirección de Asuntos Internos, que trabaje sobre cada denuncia periodística que da cuenta del mal funcionamiento de la policía”* (declaraciones del subsecretario, Enrique Álvarez).²⁶⁷

En el mes de abril de 2001, se dará a conocer una rigurosa investigación periodística titulada “Cajas negras. Radiografía del presupuesto sucio y de sus contribuyentes. De qué modo se colecta y suben las cuotas a la superioridad”²⁶⁸, elaborada por el periodista Hernán Lascano, que describirá detalladamente el funcionamiento de la red de recaudación ilegal en la UR II (Rosario), vinculada a la “sobrefacturación, la red de proveedores de la departamental, servicios adicionales cobrados y no prestados, cuotas colectadas de explotadores de juego clandestino, prostitución, contrabando, curanderismo, negocios con combustibles destinados a las patrullas, cobros indebidos de documentación personal y arreglos por documentación por vehículos y otro tipo de actividades” (Concina, 2011:7).

La importancia de esta investigación no solo residió en que fue pionera en la descripción detallada del funcionamiento extendido y aceitado de las redes de corrupción policial en esta jurisdicción, sino que evidenció la existencia de determinadas lógicas institucionales con impacto directo en la trayectoria observable en la configuración político-policial de aquel período y para el futuro, tales como: a) que todo este conjunto de prácticas policiales se comprenden en lo que Vallespir (2002:85-87) denomina la “doble inscripción institucional” del dispositivo policial, en el sentido de que se trata de una institución que opera simultáneamente en dos campos: el legal y el ilegal. Lo cual es un indicador de cómo la institución policial, es un “híbrido estatal” que conjuga en si misma las dos caras del

²⁶⁶ El Litoral, Santa Fe, 16/04/2001.

²⁶⁷ El Litoral, Santa Fe, 16/04/2001.

²⁶⁸ La Capital, Rosario, 15/04/2001. La nota se confeccionó a partir de fuentes policiales confiables directas que Hernán Lascano indagó.

orden i/legal, por lo tanto, rompe con la distinción del sentido común social y político, de que existe una “buena” y una “mala” policía; b) estas prácticas se montan sobre competencias y estructuras legales (suministros y contrataciones, provisión de combustibles, comisarías, brigadas de investigación, gabinete de identificaciones, secciones de sustracción de automotores, moralidad pública, etc.). Es decir, es la propia “legalidad” la que actúa como condición de posibilidad de la “ilegalidad policial”. Al mismo tiempo la regulación policial imbrica “tolerancia de la ilegalidad y suspensión de la aplicación de la ley” y abstención de entorpecer mediante actividades legales (Sain, 2017); c) la red de ilegalidad se ve posibilitada por la capacidad de las “cúpulas” y las jerarquías policiales de seleccionar y fijar los destinos y puestos laborales de los efectivos policiales, organizando una “red de referentes” que se desparraman intersticialmente, lo que les permite “desde arriba”, “controlar” y “nutrirse” de lo producido por el “excedente” de la red; y d) da cuenta de una supuesta mutación en el funcionamiento del entramado de ilegalidades, que abandonó su esquema histórico de requerimiento por las “cúpulas” de un “porcentaje” de lo recaudado ilegalmente a la exigencia de “un monto fijo”.²⁶⁹

Como resultado del “blindaje” con que contaban los titulares del MGJyC y la postura negacionista o minimizadora que tenían estos actores de la existencia de las redes de ilegalidad policial, la contundencia de la investigación solo tuvo efectos posteriores cuando el jefe de la UR II (Rosario), comisario general Francisco Previtera, involucrado directo en la gestión de la red, fue denunciado públicamente por encontrarse “enganchado” ilegalmente, en su domicilio particular, de la red de alumbrado público.²⁷⁰ Lo cual motivó la “intervención” por noventa días de la mencionada UR, ordenada por el ministro Baltuzzi y el subsecretario Álvarez, justificando el primero de ellos que la decisión: “no implica prejuzgamiento alguno de presuntos hechos que fueron motivo de denuncias periodísticas y se establece al solo efecto de facilitar la plena libertad de acción de la Justicia”.²⁷¹ No dejó de ser sugestivo el hecho que solamente fueron removidos el jefe y subjefe de la UR II, manteniéndose intacto el resto del esquema jerárquico policial que había sido sindicado, en

²⁶⁹ Al respecto la investigación de Lascano señala: “Hace un tiempo, la pauta recaudatoria se modificó y desató torrentes de odio en las filas policiales. Antes las cajas negras se nutrían con un porcentaje del total recaudado. Pero ahora se debe poner un monto fijo. “Si llegás bien, si falta pone el taquero de su bolso”, contaron las fuentes. Eso explica la antipatía de las comisarías “que llegan con la lengua afuera” a rendir lo requerido desde la superioridad” (La Capital, Rosario, 15/04/2001).

²⁷⁰ El Litoral, Santa Fe, 21/04/2001.

²⁷¹ El Litoral, Santa Fe, 21/04/2001.

la investigación antes referenciada, como el principal andamiaje del funcionamiento de la red de ilegalidad policial rosarina.²⁷²

3.4. Cuarta táctica política: los “ministros” como fusibles en un escenario inercial en la política policial.

Jaqueado por los antecedentes y sin argumentos de peso en la gestión de las políticas de seguridad frente al delito que pudieran justificar la continuidad del titular del MGJyC, el gobernador Reutemann decidió, el 24 de agosto de 2001, apartar de ese cargo a Ángel Baltuzzi y designar en su lugar a Lorenzo Domínguez.²⁷³ El nuevo ministro profundizó la ausencia de antecedentes y falta de experticia en materia de políticas de control del delito y de gestión de fuerzas de seguridad, ya que se trataba también de un “típico político profesional” de PJ santafesino, médico de formación y que había ocupado los cargos de intendente municipal de la ciudad de Puerto General San Martín en cinco oportunidades, de ministro de salud durante la primera gobernación de Carlos Reutemann, posteriormente fue diputado nacional y durante esta segunda administración reutemanista se venía desempeñando como secretario de medio ambiente. Al momento de presentar su “plan de gestión”, el ministro Domínguez priorizó una serie de tópicos netamente vinculados con la “agenda política” (reforma constitucional, ley de lemas, candidatura presidencial de Reutemann, etc.) dejando en último lugar un espacio para hacer referencia al gobierno de la PSF, limitándose a decir que:

*“El ministro de Gobierno tiene que ser claramente el jefe estratégico de la fuerza. Debe tener una línea de conducción muy clara, piramidal y verticalista. También es necesario transitar el delicado equilibrio de preservar el orden y la vida de los ciudadanos”.*²⁷⁴

Afirmando esta tónica días posteriores puntualizará en el discurso dado, frente a la plana mayor, con motivo del aniversario de creación de la PSF:

²⁷² La Capital, Rosario, 22/04/2001. Como interventores se nombraron al subjefe provincial, comisario general, Ricardo Milicic y al jefe de las Tropas de Operaciones Especiales, Víctor Sarnaglia. Junto con Previtera fue también removido el subjefe de la UR II, Roberto J. Roldán, a ambos se le otorgaron el “beneficio” de una licencia de servicio especial. Posteriormente Enrique Álvarez anunciará que la auditoría contable no detectó irregularidades en la UR II, así como tampoco prosperó la investigación penal desarrollada por el Juzgado de Instrucción en la Penal N°9 de la ciudad de Rosario (Concina, 2011:7). Aquí emerge otro actor con incidencia en la dinámica de la configuración político-policial como es el Poder Judicial, el cual al no avanzar decididamente en la investigación y sanción de los casos de violencia y corrupción policial, termina actuando como un mecanismo de “cobertura legal” e impunidad de muchas de estas prácticas. De todas formas debemos ser conscientes que esta problemática excede ampliamente el objeto de nuestra investigación.

²⁷³ Aunque debemos señalar que, en la arena pública, el gobernador Reutemann no justificó la decisión del apartamiento de Baltuzzi por los antecedentes y críticas existentes respecto de su gestión política, sino que argumentó que el recambio obedecía a “cuestiones éticas”, pues él hasta allí ministro de gobierno, se postulaba al cargo de diputado nacional en las elecciones de octubre de 2001 y por lo tanto “evitar así la doble función de funcionario y candidato” (El Litoral, Santa Fe, 24/08/2001 y La Capital, Rosario, 25/08/2001).

²⁷⁴ La Capital, Rosario, 26/08/2001.

"Cada ministro imprime a su acción un sello personal y el mío va a ser el del respeto, el ejemplo y la buena conducta desde arriba hacia abajo. La policía es una fuerza de naturaleza verticalista y así debe ser, pero para poder respetar el verticalismo debe haber buenos ejemplos desde arriba [...] el gobernador Carlos Reutemann me dio una consigna muy clara con el objetivo de aplicar mucho sentido común. Yo no quiero decir que todo esté bien, pero la Policía merece el respeto de la población".²⁷⁵

Esta nueva designación, con este orden de prioridades, terminó fortaleciendo la ya consolidada figura y capacidad de decisión en materia de política policial del subsecretario Enrique Álvarez, quien salió airoso de ese momento crítico.

Desde el mismo inicio del año 2001 se van a acelerar y profundizar los efectos generados por un modelo económico basado en la recesión, la alta desocupación, la exclusión social y la presencia regular de los conflictos sociales en el espacio público. Factores todos ellos presentes ya desde años anteriores pero que adquirirán una marcada visibilidad con la crisis social y política en nuestro país en los últimos meses del año que culminó con la caída del Gobierno Nacional de Fernando de la Rúa, adquiriendo en la provincia de Santa Fe una de sus manifestaciones más importantes, constituyendo la ciudad de Rosario su epicentro. En los sucesos del 19 y 20 de diciembre de 2001, en esa ciudad se registraron siete civiles muertos como resultado del accionar policial. Estos hechos generaron un fuerte impacto político y social, que se tradujo en el pedido de la conformación de una Comisión Investigadora a nivel de la Legislatura Provincial, iniciativa que prontamente fue desechada como consecuencia, una vez más, de la abierta oposición de los bloques oficialistas del justicialismo santafesino. Ante esta negativa puesta de manifiesto por el poder político, organizaciones no gubernamentales, constituyeron la llamada "Comisión Investigadora no Gubernamental".²⁷⁶

La actitud inicial del gobierno provincial, y en especial, de la Subsecretaría de Seguridad Pública fue negar que estos habían constituido hechos de violencia policial, sosteniendo públicamente que la policía "actuó muy bien y que no existen elementos convincentes para afirmar que las siete muertes durante la represión sean responsabilidad de disparos de los uniformados"²⁷⁷. El avance de la investigación judicial permitió conocer datos ciertos y precisos a partir de los cuales se sindicaba como autores de estas muertes a miembros de la institución policial. En este sentido en diciembre de 2002, la "Comisión Investigadora No

²⁷⁵ El Litoral, Santa Fe, 31/08/2001.

²⁷⁶ La Comisión se constituyó el 22 de julio de 2001, sus integrantes fueron: APDH, Rosario; Comisión Directiva del Museo de la Memoria, Rosario; Foro Memoria y Sociedad; Sacerdotes de la Carpa de la Resistencia; Coordinadora de Trabajo Carcelario; ATE-Rosario; Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UNR; Diputados provinciales y nacionales de la provincia de Santa Fe.

²⁷⁷ El Ciudadano, Rosario, 04/04/2002.

Gubernamental” de los hechos de diciembre de 2001, presentó un “Informe Preliminar” donde se detectaron un cúmulo de irregularidades practicadas por efectivos policiales santafesinos: “a) alteración y/o modificación del escenario de los hechos (caso Pereyra); b) recepción de testimonios por parte del personal de las propias secciones policiales involucradas en los homicidios investigados (casos Campos, Delgado y García); c) testigos aportados y/o individualizados por personal de las propias seccionales policiales comprometidas en los homicidios investigados (casos Campos y Delgado); d) producción de otras medidas probatorias por parte de las mismas secciones policiales implicadas (casos Campos, Delgado y García); e) desobediencia de las instrucciones preventivas dictadas por el juez de instrucción [...]; f) aparente falsificación de pruebas, como testimonios o actas policiales (casos Lepratti, Delgado y García); g) amenazas e intimidaciones a familiares de las víctimas y a testigos (casos Delgado y Acosta); h) fabricación de causa penal a la víctima (caso Lepratti); i) falta de preservación del escenario del hecho, imposibilitando la realización de medidas probatorias (caso Delgado); j) no se informó al juez de instrucción de la totalidad de las secciones policiales que intervinieron en los hechos (casos Campos, Delgado y García) y k) en la totalidad de las indagatorias los policías niegan la utilización de cartuchos [...] y el uso de las pistolas reglamentarias o de cualquier otra arma letal a pesar de que reconocen portarlas [...]” (Comisión Investigadora No Gubernamental, 2002:19-20).²⁷⁸

Como efecto retardado y ensayando una estrategia ya consolidada entre los actores políticos, se removió al jefe de policía provincial, comisario general José Storani, como un primer intento de aplacar las demandas sociales y políticas por la cruenta represión policial de finales de 2001. Como nuevo jefe asumirá el subjefe provincial, Ricardo Milicic, funcionario que había ingresado a la fuerza provincial en el año 1972, cumpliendo la mayor parte de sus funciones de servicios policiales en unidades orden público de la UR II (Rosario). Antes de acceder a la jefatura provincial se había desempeñado como jefe en las UR VI (Villa Constitución) y VIII (Gral. López) y, recordemos que ya en su rol de subjefe

²⁷⁸ El “Informe Preliminar” luego describe detalladamente las falencias e irregularidades detectadas en las prácticas e investigaciones judiciales, las que en conjunto con las policiales “impidieron el esclarecimiento de los hechos, garantizando la impunidad de sus autores materiales, intelectuales y eludiendo las responsabilidades políticas” (Comisión Investigadora No Gubernamental, 2002:20). Posteriormente en el mes febrero de 2004, la “Comisión No Gubernamental” dirigirá una misiva al presidente Néstor Kirchner solicitando se promueva desde el gobierno nacional una investigación por lo sucedido en diciembre de 2001, señalando entre otras cosas informarán que “el delegado del ministerio de gobierno en Rosario Osvaldo Turco, afirmó ante la Comisión que “la policía no movía un pelo sino lo ordenaba Álvarez”, que la cadena de mando estaba rota. Que Álvarez y Reutemann tenían reuniones durante los días trágicos de diciembre donde no se participaba al ministro de gobierno”. Ver <http://notife.com/14787-antecedentes-de-enrique-alvarez-envian-a-la-presidencia/>

provincial, fue designado como interventor de la URII (Rosario), luego del “escándalo público” desatado por la investigación periodística de las “cajas negras”. Como subjefe provincial, acompañando a Milicic, se designó al comisario general Alberto Ferrero que hasta allí ocupaba el cargo de jefe de la URI (La Capital).

De todas formas, esta movida por los actores políticos, de utilizar como “fusibles” simbólicos la remoción del jefe policial, no logró impactar en la agenda pública la que nuevamente se agitó por una fuga masiva de detenidos en la Alcaidía de la URI (Santa Fe), sucedida al otro día de la asunción de la flamante cúpula policial provincial y por un motín de proporciones importantes registrado en la Unidad Penitenciaria Nro. 1 de la ciudad de Coronda, lo cual volvió a colocar en el tapete al “débil” ministro Domínguez, quién debió comparecer (no en calidad de interpelado) en la Legislatura Provincial, a fin de brindar un informe por los eventos acaecidos. El ministro en esa oportunidad fue acompañado por el Subsecretario de Justicia, Carlos Carranza, el Subsecretario de Logística, Oscar Biaggioni y el Director del Servicio Penitenciario, Arturo Gandolla, estando ausente, llamativamente, el Subsecretario de Seguridad, Enrique Álvarez.²⁷⁹

Producto de este escenario conflictivo y de los intentos públicos del ministro Lorenzo Domínguez de deslindar sus responsabilidades por la represión y las muertes trágicas de diciembre de 2001, Carlos Reutemann decidió, sin mayores explicaciones y en forma intempestiva, apartarlo de su función y designar, el 16 de marzo de 2002, como nuevo ministro de Gobierno, Justicia y Culto al abogado Esteban Borgonovo.²⁸⁰ Una vez más, el subsecretario de seguridad pública, logró superar la crisis y se mantuvo en el cargo pero esta vez, el “perfil y la trayectoria” del nuevo titular del “ministerio político” puso en tensión la posición consolidada de Enrique Álvarez como mandamás de la política policial santafesina.

El ministro Borgonovo, quien hasta ese momento estaba ocupando el cargo de director del aeropuerto internacional de Rosario y a pesar de su joven edad (para aquel momento, 42 años), era portador de un alto perfil y experiencia política en razón de su militancia en organismos de derechos humanos, de haber ocupado cargos legislativos en la ciudad de

²⁷⁹ El Litoral, Santa Fe, 01/03/2002 y 07/03/2002.

²⁸⁰ Recordemos que Lorenzo Domínguez, al momento de presentarse ante la “Comisión Investigadora”, acompañó las aseveraciones del funcionario Osvaldo Turco, quién días antes había endilgado la responsabilidad de la represión policial al Lic. Álvarez. Domínguez sostuvo en aquella oportunidad: “la fuerza policial respondía verticalmente a Enrique Álvarez [...] he escuchado del propio Álvarez acerca de que no tuvo responsabilidad en los acontecimiento de Rosario. Eso es tomarle el pelo a la gente”. Esas declaraciones provocaron la reacción del mismo gobernador Reutemann con un fuerte respaldo a su subsecretario de seguridad (Rosario 12, Rosario, 20/02/2002 y 21/02/2002).

Rosario y haber integrado el equipo de gestión del ministro Rosúa, en la función de Subsecretario de Asuntos Legislativos, experiencia que, si bien en forma lateral, le permitió participar las iniciativa “reformista” del primer “obeidismo”.

De acuerdo a lo que consignaban las noticias de la época, para Borgonovo, “el tema de los derechos humanos es uno de los primeros de mi agenda”.²⁸¹ El nuevo ministro hablando de los que serían “los pilares de su gestión” parecía marcar un claro contraste con relación a sus predecesores en el cargo, señalando que “en mi concepto la seguridad no es una materia policial”.²⁸² Además declaró en el acto de asunción, que aspiraba a conducir la política de seguridad urbana, dando por sentado que se avanzaría en el restablecimiento del esquema de competencias y jerarquías tradicionalmente existente entre el Ministerio y la Subsecretaría de Seguridad Pública. Procurando recuperar la subordinación “orgánica y funcionalmente” del área comandada por Enrique Álvarez, rompiendo con la autonomía “funcional” que ipso facto mantuvo éste con respecto a los Ministros precedentes.²⁸³ Con relación a los sucesos de diciembre de 2001, y marcando un claro contrapunto con el Ministro anterior y con el Subsecretario de Seguridad Pública, Borgonovo avaló un informe de la Dirección de Asuntos Internos que calificó a la muerte de uno de los militantes sociales asesinados como “no justificada”.²⁸⁴

Durante todo el año 2002, se mantuvo un conflicto político muy tenso entre el Ministro y el Subsecretario de Seguridad Pública, tanto en lo que se refería a los sucesos de diciembre de 2001 como respecto a la gestión de la institución policial, lo cual dejó un escenarios que estuvo jalonado por diversos rumores acerca de la inminente renuncia de este último. Dos de lo más emblemáticos contrapuntos entre ambos que alcanzaron el mayor estado público, fueron, en primer lugar, el que derivó del “lobby legislativo” que, supuestamente movilizó el subsecretario Enrique Álvarez, para impedir la aprobación de un proyecto de cooperación con la Comunidad Europea, destinado a implementar estrategias de “democratización policial” a través de programas de capacitación policial, aplicación de experiencias de seguridad comunitaria y adecuaciones y propuestas de reformas normativas.²⁸⁵ El segundo de los eventos, derivó de una denuncia judicial, impulsada por la efectivos policiales aglutinados en la agrupación no reconocida como sindicato (Apropol),

²⁸¹ El Litoral, Santa Fe, 16/03/2002.

²⁸² El Litoral, Santa Fe, 17/03/2002.

²⁸³ El Litoral, Santa Fe, 16/03/2002.

²⁸⁴ La Capital, Rosario, 06/06/2002.

²⁸⁵ El proyecto fue firmado entre el MGJyC de la Provincia de Santa Fe y la Oficina de Cooperación de la Comisión Europea y fue denominado “Programa Piloto de apoyo a la reforma del estado provincial en la Argentina” (Proyecto Nro. ARG/B7-3100/99/0078) (El Litoral, Santa Fe, 01/11/2002).

quienes denunciaron la existencia de “informes de inteligencia” producidos por el Departamento de Informaciones de la jefatura policial (D2), que se generaban a pedido de la Subsecretaría de Seguridad Pública, los cuales tenían la finalidad de identificar y construir “perfiles ideológicos y personales” de las instituciones, periodistas, legisladores y académicos que apoyaban los pedidos de sindicalización policial. Las evidencias aportadas por APROPOL hicieron rápidamente reaccionar tanto a legisladores como a los trabajadores de prensa, quienes en su conjunto denunciaron esta práctica policial ilegal, lo que obligó al ministro Esteban Borgonovo a salir en varias oportunidades a rendir cuenta por esta denuncia y a resistir los intentos de pedido de interpelación legislativa.²⁸⁶

Producto de una tensión insalvable y el crecimiento de eventos públicos que ponían de manifiesto la relación compleja existente entre ambos funcionarios, el 11 de diciembre del 2002, el Gobernador Reutemann produjo una decisión “salomónica” pidiéndole la renuncia a ambos. Asumió inmediatamente Carlos Carranza como Ministro de Gobierno, Justicia y Culto quien acentuó las ambivalencias en materia de política policial, sin producir decisiones significativas a lo largo del último año del Gobierno Reutemann. El perfil del nuevo titular del MGJyC, implicaba insistir en la selección de un “político profesional” del peronismo santafesino, el cual se había desempeñado entre 1999 y 2002, como presidente del Consejo de la Magistratura de la provincia de Santa Fe., entre 1987 y 1990 y posteriormente desde 1999 hasta marzo de 2002, fue subsecretario de Justicia y Culto. Además había ocupado el cargo de secretario parlamentario de la Cámara de Diputados entre 1991 y 1995 y subsecretario y secretario parlamentario de la Cámara de Senadores entre 1995 y 1999.

Carlos Carranza, decidió no designar a ningún funcionario en el cargo dejado vacante por el ex subsecretario Enrique Álvarez, argumentado: "He resuelto no cubrir la Secretaría de Seguridad por el momento. Estimo que es un área que puedo cubrir en perfectas condiciones y considero importante mantener línea directa con el jefe de la Policía provincial. Es un método de gestión que puede funcionar".²⁸⁷ Al mismo tiempo, coincidió con las declaraciones del gobernador Reutemann, respecto que el área de seguridad abordaba un tema que “cada vez cobra mayor importancia política y social, como no sucedida antes” y en razón de ello los responsables gubernamentales que ocupaban lugares de toma de decisión en este campo, estaban “sometidos al desprestigio y al desgaste” como no existía en ningún otra área de gobierno.

²⁸⁶ El Litoral, Santa Fe, 03/12/2002; 04/12/2002; 05/12/2002; 06/12/2002 y 10/12/2002.

²⁸⁷ El Litoral, Santa Fe, 12/12/2002.

El nuevo titular de la MGJyC, teniendo como telón de fondo esa caracterización del área y la suerte corrida por sus antecesores, se apegó a una agenda tradicional en materia de política policial, tal cual se había registrado durante todo el reutemanismo (con la breve excepción del paso fugaz y sin ningún efecto concreto de modificación de la breve gestión de Esteban Borghonovo) tratando de aquietar las aguas para que no existan “olas” en un año electoral donde se jugaba la permanencia del PJ al frente del ejecutivo provincial. En consonancia, todas las medidas tomadas en el último año de gobierno de Carlos Reutemann, reforzaron la búsqueda del consenso y la empatía con las huestes policiales a través de cumplimentar las demandas asociadas con el “lenguaje del déficit”. En esta dirección las “jugadas” políticas se tradujeron en: anuncios de cronograma de ingresos de nuevos agentes, la provisión y aumento de gastos de funcionamiento destinados a cada una de las unidades regionales y sus distintos cuerpos y divisiones, la incorporación de cadetes, los ascensos del personal policial y la distribución y aumento de partidas presupuestarias para el equipamiento y refuerzo logístico de la policía.²⁸⁸ Una de las últimas medidas tomadas por la gestión Reutemann a días de finalizar su mandato, fue otorgar un importante aumento salarial solamente a los integrantes de la PSF, lo cual produjo un marcado malestar entre el resto de los empleados públicos y entre las organizaciones gremiales provinciales más importantes (ATE, UPCN y AMSAFE).²⁸⁹ Malestar este último que debió ser afrontado por la nueva administración provincial a partir del 10 de diciembre de 2003. Para finalizar este apartado, cabe mencionar que durante el último año de la gestión Reutemann, comenzaron a emerger y a tomar mayor grado de visibilidad, algunos “indicios” y “eventos” que daban cuenta de la regulación policial de uno de los mercados ilegales que mayores excedentes económicos comenzó a producir desde los años 90’ del pasado siglo XX en esta jurisdicción, nos referimos al mercado de las drogas ilícitas, tradicionalmente nominado como “narcotráfico”. Algunos efectos de las prácticas regulatorias policiales ilegales de este mercado comenzaron a circular en la agenda social y por lo tanto a generar coyunturas de tensión en el entramado político-policial, pues harán agrietar la complicidad omisiva o negatoria existentes entre los actores políticos. Dinámica que adquirió manifestaciones más expresiva y virulentas en los gobiernos posteriores. En abril de 2003 una nueva investigación periodística reseñaba los aspectos más sobresalientes del mercado de las drogas ilícitas en la provincia de Santa Fe, generando un

²⁸⁸ El Litoral, Santa Fe, 10/01/2003.

²⁸⁹ Las crónicas periodísticas retrataron el malestar y el conflicto generado por esta decisión tomada por el gobernador Reutemann, denunciando que se trataba de un acto injusto y discriminatorio para el resto de los empleados públicos. (“La verdad sobre el salarizado policial”, El Litoral, Santa Fe, 06/12/2003).

“alto impacto mediático”, pues con contadas excepciones, los medios santafesinos abordaban esta temática de forma más bien esporádica.²⁹⁰ La investigación daba cuenta de la existencia de evidencias que demostraban la presunta connivencia de efectivos de la policía provincial con grupos vinculados con el narcotráfico. La investigación periodística focalizada en Rosario y Santa Fe reveló que la policía santafesina tenía casi mil efectivos denunciados por diversos hechos de corrupción y homicidios, entre los cuales se incluía el asesinato de un policía, Raúl Troncoso, funcionario policial que iba a revelar y aportar a la administración de justicia datos sobre el funcionamiento de redes y negocios que compartían sus compañeros de la institución con bandas de narcotraficantes.²⁹¹

El “escándalo público” fue de proporciones llegando a ponerse en duda la continuidad del jefe policial provincial, comisario general Milicic, quien se había mantenido estable a pesar de los cambios en las jerarquías ministeriales.²⁹² La crónica periodística recogió entonces el testimonio de Carlos Carranza, el entonces ministro de Gobierno de Reutemann, quien apelando una vez más al negacionismo y a la cobertura política de la policía, aseguró que las denuncias no tienen justificación o asideros concretos, puntualizando:

*“A nuestro entender, el trabajo de la policía ha dado resultados. Fijese que en menos de cuatro días se han secuestrado dos cargamentos de mil kilogramos de marihuana [...] para nosotros algunas cuestiones en las que se involucra a personal policial con delitos comunes deben ser respondidas por los jueces penales que actúan en ellas, como en el caso Troncoso (en alusión al homicidio de un agente policial que supuestamente tenía conocimiento de acciones delictivas de sus compañeros y se negó a integrar ese grupo)”.*²⁹³

4. Exploraciones de las opiniones y representaciones de políticos y policías (1999-2003). La construcción de categorizaciones simbólicas como recurso analítico de las relaciones de interdependencia político-policial

²⁹⁰ Nos referimos a la investigación publicada en el diario “La Nación” en varios y sucesivos reportes titulados: “Viaje al narcotráfico para salvar a su hijo” (La Nación Buenos Aires, 04/04/2003); “Denuncia pero nadie la escucha. Una madre acusa a la policía provincia (La Nación, Buenos Aires, 20/04/2003) y “Un homicidio reveló la conexión entre narcotraficantes y policías. Se trata del asesinato de un cabo que iba a denunciar a varios de sus compañeros” (La Nación, Buenos Aires, 21/04/2003).

²⁹¹ Raúl Troncoso era un cabo de la policía santafesina que fue asesinado a balazos y arrojado a las aguas del río Colastiné en abril de 1998. De acuerdo a la crónica periodística y la investigación judicial abierta pero sin resultados concretos, el efectivo policial fue asesinado por un grupo de policías a quienes iba a denunciar por su complicidad con una red de narcotráfico operante en diferentes barrios de la ciudad de Santa Fe (El Litoral, Santa Fe, 16/02/2002).

²⁹² La Nación, Buenos Aires, 27/04/2003. Muchos años después el ex jefe Ricardo Milicic aparecerá vinculado con Patricio Gorosito, uno de los cinco condenados en la causa judicial, mediáticamente conocida como “Carbón Blanco”, por el tráfico de más de mil kilogramos de cocaína a Europa. Durante las audiencias de juicio se conoció que: “en junio de 2008 Gorosito vendió el predio del club Real Arroyo Seco a Rosario Central por 16.100.000 dólares. El acercamiento entre Gorosito y el entonces presidente “canalla” Horacio Usandizaga (ex intendente de Rosario y ex candidato a gobernador) lo había tejido el ex jefe de la policía de Santa Fe, Ricardo Milicic, cerrándose la operación en una escribanía del macrocentro rosarino” (La Nación, Buenos Aires, 11/06/2015 y La Capital, Rosario, 11/06/2015).

²⁹³ La Nación, Buenos Aires, 27/04/2003.

Tal cual lo hemos explicitado, uno de los insumos centrales que nos permiten comprender las dinámicas existentes en la trama vincular político-policial, viene dado por la indagación de los “puntos de vistas” de los actores aquí vinculados, en el sentido de cómo estos se piensan y caracterizan mutuamente en esta interdependencia, qué problemas identifican, qué soluciones son inventadas para afrontar esos problemas, qué efectos y fines son imaginados, etc. En razón de ello es que le otorgamos relevancia al uso de las palabras o categorías que operativizan los políticos y policías al interior de la configuración para problematizar ciertos tópicos, los discursos utilizados para dar sentido a sus acciones, estrategias, políticas, etc. En los apartados previos hemos intentado reconstruir las principales estrategias de gobierno emprendidas por actores políticos en el período 1999-2003, recuperando en algunos casos las tácticas desplegadas por los actores policiales que en estos casos estuvieron más bien alineadas con las iniciativas reutemanistas, salvo en aquellos casos de los funcionarios que sufrieron los efectos de las iniciativas contrarreformistas desplegadas en este período. Estas acciones político-policiales se engarzaban o se encontraban encabalgadas con los “puntos de vistas” que portaban estos mismos actores al interior del entramado que los unía, de allí que si bien en términos analíticos de aquí en adelante trataremos de “aislar” esos “puntos de vistas”, los mismos se encuentran inextricablemente unido con las “jugadas” y estrategias emprendidas por los políticos y policías en el territorio santafesino en aquel período. Pues en la definición y caracterización del “ellos/nosotros” (políticos-policías), en la construcción de “fronteras simbólicas” encontraremos indicadores comprensivos de las acciones desplegadas en la configuración, ya analizadas, que estuvieron orientadas a ampliar o conservar la distribución de los diferenciales de poder y de autonomía relacional entre ambos.²⁹⁴

4.1. Principales categorizaciones políticas simbólicas de la policía durante el reutemanismo.

A través del análisis de documentos oficiales, proyectos legislativos, declaraciones públicas, etc. es posible identificar y distinguir, una serie de definiciones y caracterizaciones de la institución policial santafesina y de los miembros que la componen (construcción de un “ellos”) expresadas por parte de los actores gubernamentales que

²⁹⁴ En el Capítulo 8 de la presente tesis, condensamos y describimos aquellas “puntos de vistas” y caracterizaciones simbólicas, portados tanto por actores políticos como policiales que describieron mayor regularidad y estabilidad a lo largo del período analizado, con independencia de los cambios en las gestiones gubernamentales. En razón de ello, esas categorizaciones político-policiales, también deben integrarse como insumos comprensivos de este período concreto.

tuvieron competencia funcional sobre esta esfera institucional durante el período 1999-2003. Seguidamente procuraremos listar las principales categorizaciones construidas desde un “nosotros” (política/políticos) respecto de un “ellos” (institución policial/policías) durante el lapso mencionado.

✓ **Categorización política I: una policía abandonada y denostada que necesitaba “apoyo y cobertura” política.**

Si tenemos presentes el conjunto de iniciativas y las consecuentes estrategias discursivas que motorizaron los principales referentes políticos de la administración Reutemann, se constató el esfuerzo por construir públicamente la idea de haber “heredado” una institución policial subyugada, ignorada, denostada y maltratada por el “obeidismo” y, por lo tanto, huérfana de una direccionalidad política que pudiera “restituirle” el lugar y la imagen perdida. En consonancia con esta caracterización de la institución policial recibida, se desplegó, como lo hemos abordado en el apartado anterior, toda una batería de tácticas simbólicas y prácticas tendientes a revertir y obturar la principal causa generadora, no de todos pero si de algunos de los males contemporáneos que aquejaban a la policía santafesina: la “reforma policial”. Es a partir de la estructuración de esta imagen, que todas las acciones “contrarreformistas” desplegadas pueden ser interpretadas como señales y gestos de los actores políticos de apoyo y cobertura a la institución policial.

Pero el gesto de apoyo y cobertura política no solo se declinó en anunciar y focalizar las primeras energías políticas en detener la supuesta reforma policial en sentido general, sino que importó también el reconocimiento, por parte del reutemanismo, que, más allá de la subordinación política formal de la policía al ejecutivo provincial, existe un “saber específico” que solo portan los sujetos que han circulado previamente por instituciones de seguridad o militares para gestionar y controlar la policía, de allí la necesidad de invertir en funcionarios políticos con estos perfiles y desinvertir en el gobierno y control civil de la fuerza. El reutemanismo decidió designar entre el “nosotros”, los políticos, como “principal referente” a un funcionario que portaba saberes e intereses similares a “ellos”, los policías. No es menor el hecho de que este funcionario, el subsecretario de seguridad pública, haya logrado cierta estabilidad a pesar de los numerosos cambios ministeriales. Esto debió ser leído por las huestes policiales como un guiño político de apoyo.

Estas señales de apoyo se trasuntaban en continuas apariciones y declaraciones públicas mediante las cuales, los referentes gubernamentales, procuraron dar cobertura a la policía santafesina ante embates y críticas de actores sociales y políticos que ponían en tela de

juicio y denunciaban las ilegalidades policiales y su paupérrimo desempeño en materia de control del delito. En contraposición de las críticas y de las denuncias, los actores políticos mostraban mediáticamente “grandes operativos”, “allanamientos”, “cantidad de armas secuestradas”, “estadísticas que mostraban descenso en la tasa de delitos”, “justificaciones del uso de la fuerza”, etc.²⁹⁵ Asimismo planteaban la necesidad de “dejar actuar a la policía”, que se modifique la “demora judicial en el libramiento de órdenes de allanamientos y detenciones” y que se la nutra de las “herramientas legales” para avanzar en la lucha contra el delito. Tal cual se reconocía expresamente en el “Plan de Seguridad” del gobernador Reutemann, la “laxitud del sistema democrático” había operado como un dinamizador de la “falta de orden”, reforzando esta imagen el responsable político directo de la PSF, Enrique Álvarez, afirmó:

*“El venir de la dictadura nos ha hecho extremadamente flexibles en el cumplimiento de la ley para con los delincuentes [...] lo que queremos los ciudadanos es que quien robe vaya preso y no salga hasta que cumpla su condena. Es tan sencillo como eso. Pero parece que como país nos está resultando difícil penalizar a aquellos que no nos dejan vivir en paz”.*²⁹⁶

Estas referencias estaban orientadas a los operados judiciales y a los legisladores, sindicados como responsables de la falta de apoyo para con la institución policial. Anclada sobre el “Plan de Seguridad 1999-2003”, el reutemanismo construyó otra caracterización de la PSF, presentándola esta vez como una institución “abandonada” en materia de provisión de los recursos necesarios para afrontar adecuadamente las funciones y competencias legalmente atribuidas: prevención y represión del delito. Abrazando el perenne “lenguaje policial del déficit” se vio articular toda una serie de iniciativas tendientes a cumplimentar estas demandas: más personal, mejores salarios, ascensos, patrulleros, armamentos, etc. Otro gesto político orientado a lograr un marco o piso de acuerdos y consensos con la institución policial.

✓ **Categorización política II. La “santafesina”, una policía conformada por una mayoría “correcta y honesta” y una minoría “descarriada y deshonesta”.**

Si bien existió un cierto reconocimiento inicial de la existencia de una imagen negativa que portaban los ciudadanos santafesinos respecto de la fuerza policial, se argumentó, desde los referentes del reutemanismo, que ésta se había generado “por decisiones políticas erróneas” y por la “existencia de unos malos elementos policiales”, que en términos concretos

²⁹⁵ Ver programa “Animal Político”, disponible on line en sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/alvarez1411141070/>; El Litoral, Santa Fe, 06/11/2000; La Capital, Rosario, 25/11/2000; El Litoral, Santa Fe, 06/03/2001; La Capital, Rosario, 29/03/2001.

²⁹⁶ El Litoral, Santa Fe, 06/12/2001.

conformaban una pequeña y excepcional minoría, pero que, a pesar de ello, sus comportamientos irradian una imagen negativa sobre la totalidad de los efectivos policiales, atribuyéndose ese efecto expansivo “a la alta difusión que tienen las malas noticias”, pues son estas noticias “las que venden”, “escondiendo a la gran mayoría que hace un esfuerzo cotidiano y arriesga la vida por un sueldo bajo.” Es esta parte de la “sana” policía, la que estaba dispuesta “a transitar un camino de mayor eficiencia y profesionalismo”, de allí que los actores políticos pensaban en acompañar “la autodepuración”, ya que “es la misma la policía la interesada” en revertir este cuadro de situación.²⁹⁷

Es por ello que el reutemanismo trató de decodificar e instalar en el imaginario público la idea fuerza según la cual, los casos de violencia y corrupción policial, respondían más bien a prácticas aisladas, acotadas al desenfreno de sujetos individuales que aprovechándose de su investidura funcional se “cruzaban al otro lado del mostrado” (la “tesis de la manzana podrida”). De allí que ante la emergencia de casos expresivos del entramado de ilegalidades policiales, la estrategia de los actores políticos transitó por el negacionismo y por la “cobertura” política de este fenómeno, “cobertura” justificada como necesaria, pues debía tener el doble propósito de que las huestes policiales no vean en el gobierno “otro” enemigo y debía servir para comunicar el apoyo a los “buenos policías”.

A su vez esta construcción de las huestes policiales en términos dicotómicos, no solo tomaba como referencia diferenciadora las prácticas policiales “legales e ilegales”, sino que a su vez también se procuró diferenciar el “otro” policial, en términos de adeptos y opositores a la “reforma policial” impulsada por el obediismo. En la jerarquización y el apoyo al segundo componente del “otro” policial, se jugaba la posibilidad cierta de modificar los diferenciales de poder y de autonomía relacional hasta allí registrados en la trama vincular político-policial.

De la combinación de estas categorizaciones del reutemanismo se declinaba la idea de que el “poder político” debía retraerse en su arrebatos de intromisión en los “asuntos policiales”, y en el mejor de los casos, esas incursiones debían transitar y “bajarse” por intermedio de las “cúpulas” policiales, tratando así de revitalizar las dinámicas del “autogobierno policial”, gesto político que al interior de la configuración debería ser correspondido con la “lealtad policial” y la generación de un escenario social quieto, exento de tumultos y escándalos públicos. Pero al mismo tiempo, la apuesta por aumentar la autonomía policial relacional, actuó como condición de posibilidad para que los actores

²⁹⁷ Apreciaciones vertidas por el subsecretario Enrique Álvarez, en una extensa entrevista periodística titulada “En seguridad, un empate es un buen resultado” (El Litoral, Santa Fe, 06/03/2001)

políticos de aquel período, en situaciones coyunturales de “escándalos públicos” o casos de ilegalidades extremas, invocaran esa autonomía policial para desresponsabilizarse de los efectos de una policía “desmadrada”. En esta dirección resultaron muy significativos, los argumentos esgrimidos por el entonces ministro de gobierno y el subsecretario de seguridad pública, como eximentes de responsabilidad por la represión y los homicidios policiales cometidos durante el mes de diciembre de 2001 (luego tomado como fundamento de absolución judicial). En el fallo sentencia de Juez Reyes que “investigó” a Álvarez y Domínguez sobre incumplimiento de los deberes de funcionario público, dictó la falta de mérito apelando al siguiente argumento:

“Considero que los descargos realizados por los imputados, en el estado actual de la investigación, encuentran elementos probatorios corroborantes [...] Entiendo al respecto que jefes policiales de alta jerarquía como quienes fueron imputados en primera instancia (dos comisarios mayores, un comisario principal y un comisario) tienen la suficiente preparación y entrenamiento como para no necesitar instrucciones especiales ante los eventos que se producían, de un médico como el entonces ministro de Gobierno Domínguez o de un licenciado en Ciencias Políticas como el ex subsecretario de Seguridad Álvarez.”²⁹⁸

✓ **Categorización política III. La policía un instrumento necesario de gestión de la conflictividad social**

El escenario sociopolítico y económico más amplio donde estuvo inscripta la segunda experiencia de gestión gubernamental del reutemanismo, caracterizado por una marcada y creciente conflictividad producto de los efectos de instauración de un orden social de vertiente neoconservadora, que dinamizó la exclusión social y la creciente colocación de volúmenes de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza extrema, actuó como una condición de posibilidad para que esta administración “piense y utilice” abiertamente al dispositivo policial como el principal recurso estatal de gestión de la conflictividad y del mantenimiento del orden en clave represiva.

Esta declinación instrumental de la policía santafesina se sostenía en la idea política, según la cual, la aplicación estricta, extrema e intersticialmente esparcida de la ley en los territorios expresivo de la vulnerabilidad social y económica, constituía la respuesta defensiva adecuada y necesaria para ser frente a los “enemigos de la sociedad y del sistema político”. Eran en estas zonas de la periferia urbana, donde no solamente se expresaba la decadencia moral y la falta de respeto a la ley y a la autoridad, sino que es allí donde “se

²⁹⁸ Ver <http://notife.com/14787-antecedentes-de-enrique-alvarez-envian-a-la-presidencia/>

orquestraban los planes para desestabilizar al gobernador Carlos Reutemann, y la multiplicidad y repitencia de los hechos y de los involucrados explica esto”.²⁹⁹

La decisión política del gobierno de Reutemann fue reprimir con dureza “mediante las fuerzas del orden”, buscando motorizar un mensaje de autoridad en un escenario sociourbano donde las protestas sociales brotaban en un marco de declinación socioeconómica. El ministro de Gobierno, Ángel Baltuzzi, justificaba la acción policial en términos de advertencia: “Si no damos claras señales podemos tener una concatenación de hechos que nos hagan terminar en los saqueos, la policía debe ser implacable en la recuperación del orden”.³⁰⁰ Y estas señales no devinieron en pura teatralidad de control, sino que se materializaron en gestos policiales concretos, en esta dirección el subsecretario Álvarez, justificando la represión de una manifestación social y un “piquete” en una zona periférica del gran Rosario, puntualizaba:

*“Estamos haciendo lo que corresponde [...] cuando los inadaptados no entran en razones, no queda otra que tirar al cuerpo, dígame usted: ¿qué otra herramienta que no sean las fuerzas de seguridad puede servir para aplacar estos desmanes?”*³⁰¹

Al mismo tiempo los actores políticos al identificar la existencia de “planes desestabilizadores” del gobierno y del orden, vehiculizados por “las confabulaciones orquestadas” desde movimientos sociales, sindicales y de derechos humanos”, buscaron apoyarse y movilizar los mecanismos y fuentes policiales de “producción, y circulación de información”, como una “táctica preventiva” que les permitiera conjurar estas supuestas iniciativas.

Consciente o inconscientemente con estas definiciones, los referentes del reutemanismo, parecieron estatuir a la institución policial en el lugar de “protectora” de un “orden democrático”, reforzando uno de los mitos policiales fundacionales, en virtud de cual se definen como el último bastión de resguardo de la moralidad y de la ética en un “mundo en decadencia”. Sobre estas postales policiales del reutemanismo, vimos desplegarse un conjunto de acciones que reforzaron la idea de la perenne necesidad política del dispositivo policial como mecanismos de producción y mantenimiento del orden, lo cual derivó en un aumento de los diferenciales de poder y de la autonomía policial relacional en el polo policial.

✓ **Categorización política IV. Breve y fugaz ambivalencia.**

²⁹⁹ Declaraciones de Roxana Latorre, Secretaria de Promoción Comunitaria durante la segunda gestión de Reutemann. (El Litoral, Santa Fe, 06/11/2000).

³⁰⁰ El Litoral, Santa Fe, 06/11/2000.

³⁰¹ El Litoral, Santa Fe, 09/11/2000.

En términos globales la tónica común que caracterizó a las categorizaciones que portaron los principales responsables del gobierno de la PSF, estuvo asociada a la necesidad de motorizar acciones concretas que “restituyan” a la policía a sus bases fundacionales, o sea, a la reestructuración de una “policía tradicional” cuyos pilares supuestamente se habían visto erosionados por el “proceso reformista” implementado por la administración provincial previa. Sin embargo, debemos reconocer, que se registró un breve impase en esa tendencia general antes mencionada, con la designación de Esteban Borgonovo, como titular del MGJyC. El joven ministro, portaba consigo unas opiniones y representaciones de qué era o en qué consistía el “otro” policial y cuáles deberían ser las características y modalidades de relacionamiento entre actores políticos con la institución policial. Aspectos todos ellos que directamente se oponían o matizaban los principales componentes registrados hasta allí al interior de la trama vincular político-policial durante el reutemanismo.

Claramente, las caracterizaciones que portaba el ministro Borgonovo, se asociaban y se referenciaban con un modelo de policía profesional y democrática, donde el dispositivo policial debía estar inequívocamente gobernado y controlado por el “poder político”, reminiscencias todas ellas que tenían una fuerte empatía con las iniciativas diseñadas por el ministro Rosúa y su “núcleo duro” de asesores durante 1995-1999. Sin embargo, la interpelación discursiva motorizada por el joven ministro de lo que había sido la “política policial” del reutemanismo hasta su llegada al MGJyC, no fue ni asimilada ni soportada, por los convencimientos y objetivos políticos más constantes y presentes en el plan de gobierno de Carlos Reutemann. Si bien, la designación de un ministro con el “perfil y los antecedentes” de Borgonovo podría ser comprendido como un “gesto” o concesión del reutemanismo, a las demandas e impugnaciones de las posiciones políticas progresistas a su política policial, luego de las nefastas consecuencias derivadas de la represión policial de diciembre de 2001, evidentemente, las convicciones ético-política de Carlos Reutemann, más cercanas con un tradicionalismo y conservadurismo en materia de gestión policial, terminaron eyectando rápidamente al actor político que venía a introducir tensiones y ambivalencias. La apuesta por insistir en un “político profesional” con escasa o nula experticia en este campo como sucesor de Borgonovo, importó una nueva jugada tendiente a mantener los equilibrios de poder existentes ente políticos y policías.³⁰²

³⁰² Durante la gobernación de Carlos Reutemann, más precisamente durante el año 2001, también se registró una acotada experiencia, en la ciudad de Rosario, que se presentó como diferenciada a los basamentos

4.2. Reconstrucción de las principales categorizaciones simbólicas policiales del “reutemanismo”.

Sosteníamos anteriormente que si bien existen categorizaciones policiales que describen estabilidad en el arco temporal de la trama vincular político-policial, es posible detectar en las coyunturas temporales variaciones o modificaciones sensibles de estos componentes y es lo que seguidamente haremos respecto al período gubernamental diciembre de 1995-diciembre de 1999. Engarzadas en estas acciones simbólicas de la construcción de un “otro” (el gobierno/los políticos) frente a un “nosotros” (la institución policial/los policías), también es posible distinguir y comprender analíticamente, una serie de estrategias policiales (cuyos emergentes principales ya abordamos) que estuvieron orientadas a conservar o aumentar las cuotas de distribución diferencial de poder y autonomía policial relacional durante este período.

✓ **Categorización policial I. El “reutemanismo”: un gobierno que nos comprendía y apoyaba.**

En términos generales podemos decir que dentro de la opinión de los efectivos policiales entrevistados, podemos identificar la construcción de una imagen del “otro” político, en este caso los principales referentes de peronismo reutemanista, que actuó como un “gran paraguas” que contiene y cobija bajo de sí, una serie más detallada de caracterizaciones y definiciones de los integrantes de aquella gestión gubernamental. Esa caracterización, de forma general, está asociada directamente a la figura de Carlos Reutemann, representada en la voz policial como un “protector” y un “político” que no solo se apoyó en la policía para diseñar e implementar “su” política de control del delito y de mantenimiento del orden, sino que se mostró comprensivo y respetuoso de las tradiciones y de las necesidades institucionales de la PSF. Un efectivo policial apuntaba:

“Con los gobiernos se siente el cambio, como te decía antes. Nosotros, por ejemplo con el gobierno de Reutemann, trabajamos mucho mejor, muchísimo mejor. El cambio con Obeid se notó en todo, esto es igual en el primer y segundo gobierno de Obeid y de Reutemann, yo conozco algunas cosas directamente, otras me las contaron mis compañeros. Obeid, donde te puede “cocinar” te cocinaba, hubo jueces que con Obeid te cocinaban o Asuntos Internos. Con Reutemann, no. Reutemann defendía bastante a la policía y los jefes y la

generales de la política de control de delito de aquella gestión, nos referimos al proyecto “Comunidades Justas y Seguras” surgido de un convenio de cooperación entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Universidad Nacional de Rosario (Sección Criminología y Política Criminal del Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho - CEIDH) y el Centro de Criminología de Toronto (Canadá). “Programa piloto en Ludueña, Villa Banana y el área de la Sexta. Ensayan un plan de seguridad pública en tres barrios rosarinos carecientes” (La Capital, Rosario, 15/01/2001).

gente que estaba en el gobierno con él hablaban y pensaban lo mismo que vos. Y eso sabés por qué? Porque Reutemann fue primero corredor y después se hizo político, entonces eligió gente que era igual que él o que conocía de seguridad, como Enrique Álvarez” (suboficial, 40 años).

Consultado sobre si era posible encontrar diferencias en la relación que había mantenido la institución policial con los gobiernos del PJ entre 1995 y 2007, un exjefe policial respondía:

“Existieron cosas diferencias y otras muy similares, pero algo evidente era que la postura del gobernador Reutemann respecto de nosotros era muy diferente a la del gobernador Obeid. Obeid y el ministro Rosúa siempre miraron con desconfianza a la policía, lo cual no quiere decir que no hubiesen tenido sus razones y por eso quisieron estar muy encima de nuestros temas, al menos los más importantes. Con Reutemann, eso no sucedía, hablaba poco sobre estos temas y daba mucha más independencia a la institución pues respetaba un poco su historia” (PE, ex jefe policial, 46 años).

Esta definición general del gobernador Reutemann, que se irradiaba a sus principales funcionarios y asesores, se asentaba en otras caracterizaciones más circunscriptas que hacían los efectivos policiales respecto a “cómo” se traducían esa comprensión y apoyo. Una de ellas se refería a la designación de un funcionario de referencia formal y directa de la PSF, que dado su perfil y experiencia, importó dar cabida a una demanda policial tradicional, según la cual la policía solo puede ser gestionada por “gente con experiencia” en área de seguridad. La designación de Enrique Álvarez, fue decodificada por algunos policías, como un gesto político que no venía a disputar “sus saberes y competencias” sino que más bien los venía a fortalecer y expandir. Un efectivo policial opinaba:

“Yo no conocí directamente al secretario Álvarez, pero aquellos compañeros que compartieron alguna reunión y actividad con él, nos decían que era uno de los pocos funcionarios que entendía del tema, que no era necesario explicarle cuáles eran los problemas y nuestras necesidades porque las conocía perfectamente. Por otro lado, cuando había algún tema en la pública ahí estaba para apoyarnos mostrando nuestro trabajo a la sociedad [...] los funcionarios de Reutemann fueron uno de los pocos que estaban al lado nuestro y eso se notaba cuando nos acompañaban en los procedimientos importantes” (suboficial, 40 años).

A su vez esta construcción simbólica del reutemanismo como “protector” de los intereses policiales, se reforzaron con la asunción de una agenda “contrarreformista”, la cual “congelaba” o “volvía el río a los cauces normales y tradicionales” para la policía. Un agente policial santafesino expresaba en la entrevista:

“Reutemann tuvo la valentía de parar los proyectos de reforma policial de Obeid que eran todos en contra de la policía y fue escrito por funcionarios que nunca pisaron una comisaría o patrullaron en un barrio picante” (suboficial, 30 años)

Al mismo tiempo esta posicionamiento “contrarreformista” del reutemanismo implicó posicionarse al interior de las dinámicas generadas por las internas policiales, pues la “jugada de la contrarreforma” fue interpretada como un gesto de apoyo y la posibilidad de reposicionamiento de aquellos sectores policiales “relegados por el obeidismo”, en una extensa nota publicada en un periódico rosarino donde se rescataba el “humor policial” del cambio de gobierno se expresaba: “Reutemann heredó una provincia desprovista de

proyectos y no sólo eso: en algunos casos recibió una pesada carga [...] Los cuadros policiales se desarticulaban a raíz de una disputa interna entre el ex ministro Roberto Rosúa y el ex subsecretario de Seguridad José Bernhardt, íntimo amigo de Obeid. A tal punto llegó la interna que en los altos mandos policiales estaban aquellos que respondían a Rosúa, los que eran fieles al subsecretario y los que no sabían qué rumbo tomar. La policía, como institución, sí que tomó un rumbo y fue el de la disgregación de la que aún no se repone. Ahí está uno de los grandes desafíos del gobernador Carlos Reutemann”.³⁰³

Otra categorización policial venía conectada con la asunción del “lenguaje del déficit” por parte de Carlos Reutemann y su equipo de gestión, pues no solo comprendieron que parte del consenso con las huestes policiales podría lograrse dando lugar a sus respuestas de mayores recursos (humanos, legales, patrulleros, armamentos, etc.) sino que estaban convencidos que la eficacia del “combate al delito” solo sería posible si se nutría a la institución policial de los medios necesarios. Un oficial señalaba:

“Con Reutemann había más protección, podíamos trabajar más, siempre cumplió con los sueldos, un montón de cosas más que te dabas cuenta que estaba con la policía” (Oficial, 38 años). Otro efectivo reforzando esta idea opinaba: *“Reutemann fue el único político que se animó a aumentarnos el sueldo solamente a nosotros y no al resto de los empleados públicos. Fue también el que empezó a cambiar la flota de autos [...] También nos sentíamos respaldado porque estaba de nuestro lado y de la ley y en contra de los delincuentes. Vos por qué crees que nunca perdió una elección?”* (suboficial, 27 años).

Asimismo esta imagen policial de apoyo atribuida al reutemanismo se fundamentaba en la “cobertura política” de la institución policial frente a las denuncias de mal desempeño o por actos vinculados con la corrupción y violencia policial:

“En el gobierno se Reutemann se pusieron algunas cosas en su lugar, por ejemplo lo que hacía Asuntos Internos. Quisieron inventar algo que ya existía en la policía y se pasaron algunos límites. Con Obeid cada vez que aparecía una denuncia contra nuestra el lema era “tiene razón pero marche preso o pase a disponibilidad”. Reutemann no era tan extremo, trataba sobre todo dejar que las cosas marchen y después si decidir este o este deben ser trasladados o pasados a disponibilidad. Comprendía que la policía por las características de su trabajo siempre está al límite y si se cometen algún delito es más por error” (suboficial, 33 años).

✓ Categorizaciones policiales II. Ambivalencias policiales.

Si bien fue posible reconocer en la voz de algunos policías entrevistados la caracterización del gobierno reutemanista como un “aliado” y “protector” de los intereses de la institución policial, también hemos encontrados posicionamientos policiales que marcan matices o diferencias abiertas respecto de esa caracterización más amplia antes mencionada. Una de estas definiciones diferenciadas que hacen algunos policías santafesinos entrevistados, refieren a que el reutemanismo se mantuvo en un uso instrumental de la policía, sobre todo

³⁰³ La Capital, Rosario, 15/01/2001.

como dispositivo de gestión de la conflictividad social. Una suboficial entrevistada aseveraba:

“Para mí la policía con el gobierno no se lleva, esto fue igual con Reutemann o cualquier gobierno. La policía va porque la manda el gobierno. Pero, desde mi punto de vista, la relación no es buena, porque el gobierno manda y la policía cumple [...] Pero como esto es una pirámide, hay que obedecer a la cabeza. Por supuesto cuando los papeles se queman, todo sale mal, ahí el hilo se corta por lo más delgado. Mirá lo que pasó con las muertes del 2001. El gobierno de Reutemann mandó a la policía a controlar el conflicto y luego se desentiende y responsabiliza a la policía por lo sucedido” (suboficial, 26 años).

Otras opiniones policiales definían críticamente al posicionamiento del reutemanismo a la hora de enfrentar las redes de corrupción policial, atribuyéndole no solo haber permitido la continuidad sino la expansión de este tipo de entramados, contribuyendo a la degradación y al desprestigio moral y social de la institución. Un ex jefe de Unidad Regional durante 1995 y 1999, opinaba:

“Indudablemente, las excepciones nos señalan que hay una regla, y es que no se hace en la generalidad, aunque tiende a proyectarse entre aquellos que van ocupando los cargos; por aquello que parece que en este nuevo gobierno es una regla: ‘hacelo vos, porque si no lo va a hacer otro [...] están surgiendo medidas solapadas de desplazamiento para quienes no se prestan a ningún tipo de maniobra ilegal o inmoral en esta segunda gestión de Carlos Reutemann. Mire lo que pasa con la denuncias de “cajas negras” en la Unidad Regional II. Se desplaza a la cúpula y se deja intacta la red de recaudadores. Esta actitud permisiva del poder político con los corruptos es lo que explica que cada vez existan más casos y es la base de la desconfianza que la sociedad tienen de la institución”.³⁰⁴

Otro de los matices encontrados refiere a una cierta similitud con otras administraciones en lo referente a la actitud asumida por la gestión de Carlos Reutemann ante la emergencia de “escándalos públicos” o “ola de inseguridad”. Un exjefe policial entrevistado señalaba:

“En general todos los políticos se desenvuelven de la misma manera cuando la situación se pone compleja o aparece algún hecho con importancia mediática. Buscan resguardarse de la responsabilidad asignándosela a la institución y utilizándonos como figuritas de cambio. El mensaje para la sociedad, nos pasan a retiro solo para responder y salir lo más rápido posible de la situación. Tal vez en el gobierno de Reutemann eso era menos corrientes pero cuando las cosas se complicaban, no dudaron en hacer lo que todos los políticos hacen en estas situaciones” (ex jefe policial, 49 años).

Por último, en algunas opiniones de los efectivos policiales entrevistados, también se caracterizaba críticamente a los referentes del reutemanismo por presionar y exigir productividad policial. Al respecto un suboficial opinaba:

“Recuerdo las conversaciones con un jefe amigo y a quien respeto mucho que me decía lo difícil que era soportar la presión del subsecretario Álvarez para bajar el delito y meter procedimientos. El gobierno de Reutemann con Álvarez metía presión a la cúpula y de ahí bajaba a nosotros. Después en la “taquería” el jefe nos decía: muchachos hay que mostrar números si no el “corredor” nos va dar un boleo en el orto” (suboficial, 40 años).

³⁰⁴ Entrevista al exjefe de la Unidad Regional XI durante la gestión Obeid, Gerardo Morello, desplazado por el ministro de gobierno Ángel Baltuzzi, publicada bajo el título: “Un comisario general admite negociados en la policía” (El Litoral, Santa Fe, 24/08/2001).

5. Políticos y policías (1999-2003). Un breve racconto de los principales emergentes empíricos de una trama vincular en búsqueda de equilibrio.

La trama vincular que une a políticos y policías en la jurisdicción santafesina evidenció nuevamente un proceso de reconfiguración con el cambio de gestión gubernamental en el mes de diciembre de 1999. Con el arribo de la administración Reutemann se movilizaron determinadas iniciativas políticas que, como efecto directo o derivado, impactaron en el equilibrio de poder y grados de autonomía relacional existente hasta allí entre actores políticos y policiales. Antes de recuperar, en clave de lectura resumida y general, lo acontecido en estos cuatro años consideramos pertinente, en primer lugar, resaltar la decisión de la gestión Reutemann de esbozar una “política policial” que fue presentada en la arena pública como diferenciada y a contrapelo de aquella que había ensayado la administración anterior, a pesar de pertenecer ambas a la misma fuerza político-partidaria. Con una dinámica casi de efecto especular, el reutemanismo decidió gestionar el dispositivo policial procurando revertir o detener algunas de las estrategias erogadas durante la primera administración Obeid las cuales, recordemos, pretendieron materializar y robustecer la jerarquía funcional formal existente a favor de los actores políticos respecto de los actores policiales. Con suerte disparar, la vocación de lograr acumulaciones de “quantum” de poder en el polo de los actores políticos y de esta manera disminuir los grados de libertad o autonomía relativa del polo policial, generó en el plano simbólico y del espacio público, la imagen de un gobierno que pretendió subordinar a la PSF y buscó modificar el lazo político-policial.

Teniendo esa marquesina de fondo y pincelada con un barniz conservador y nostálgico, la “política policial” de Carlos Reutemann procuró apostar por restaurar el “pacto de reciprocidad” entre políticos y policías, mediante el cual se asegure “pisos de gobernabilidad tranquila” (Sain, 2008:126; Sain, 2015:26). Las iniciativas de la administración Reutemann -apostando a lo que Sain (2015:14) denomina como “autonomía policial políticamente conferida”- parecieron redireccionarse y produjeron fluctuaciones en el entramado político-policial, que reequilibraron las relaciones entre los dos grupos y más específicamente aumentaron los grados de autonomía relativa a favor del polo policial. Esta fase de reconfiguración del entramado político-policial pudimos relevarlo a nivel *diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y las consecuentes prácticas policiales*, así como también, respecto a las *opiniones y representaciones de actores políticos y policiales referidos a las estrategias de definición y*

significación de un “ellos” y un “nosotros”. A continuación realizamos un breve mapeo de las principales transformaciones observadas en las dimensiones analíticas que hemos seleccionado de la figuración aquí explorada.

✓ Durante esta gestión de gobierno, si bien se evidencia la iniciativa por conservar una esfera burocrática, la Subsecretaría de Seguridad Pública, que actúe como referencia directa de la PSF, en términos de representar las capacidades y saberes en la esfera del gobierno provincial, ello no se tradujo en el aumento o conservación de innovadores recursos o saberes “expertos” grupales. Por el contrario se buscó reducirlo a la mínima expresión: la figura del subsecretario responsable del área. Como efecto derivado, se intentó modificar el vínculo con el dispositivo policial “heredado” de la gestión Obeid (1995-1999), buscando retrotraer la relación a las modalidades de relacionamiento más cercanas a un mayor grado de autonomía relacional y autogobierno policial. Esta “jugada” gubernamental tenía como principal referente un “funcionario político”, el subsecretario de seguridad, con vínculos directos y estrechos con el mandatario provincial. Este funcionario se reconocía por portar cierto saber o experticia en el campo de gobierno de la institución policial y del control del delito más vinculado a un “modelo de gobierno tradicional y nostálgico del dispositivo policia”. Esta tónica de gobierno policial del reutemanismo, se vio reforzada por un doble factor, por un lado, la ausencia, en casi todos los funcionarios que ocuparon la titularidad del MGJyC, de experiencias y saberes previos acumulados en materia de gestión y diseño de políticas policiales y de control del delito. Y, por otro lado, la decisión del gobernador Reutemann de jerarquizar el posicionamiento de la Subsecretaría de Seguridad Pública colocándola bajo dependencia directa del titular del Poder Ejecutivo, asignándole el gobierno y control hegemónico de la PSF y apostando a generar una marcada autonomía del campo de decisión y control del ministro de gobierno sobre esta temática.

✓ En el caso de la institución policial, su estructura organizacional y funcional, no sufrió alteraciones considerables, manteniendo el mando unificado y concentrado en una única jefatura provincial y en diecinueve UR. Si bien en términos formales continuó con su ubicación formal al interior del MGJyC, su referencia directa fue la Subsecretaría de Seguridad Pública, esfera gubernamental con quién mayor y asiduamente se relacionó a través de la “cúpula”. Más allá de registrarse algunas modificaciones en las designaciones de los mandos superiores, produciéndose tres cambios de jefatura (Ignacio Cruz – José Storani – Ricardo Milicic), esa rotación fue más bien simbólica pues los “nuevos jefes” designados antes de asumir el comando de la PSF, ocupaban el cargo de subjefe provincial.

- ✓ Emerge sí como una dinámica distintiva de esta gestión (algo que se transformó posteriormente como un “atributo” de la trama vincular) la rotación de los titulares del MGJyC (Ángel Baltuzzi-Lorenzo Domínguez-Esteban Borgonovo-Carlos Carranza). Rotación superficial que esconde la continuidad del principal referente de la política de seguridad del reutemanismo, el Lic. Enrique Álvarez, quien se mantuvo en su cargo en tres de los cuatro años que duró la gestión Reutemann.
- ✓ La existencia de una marcada y sostenida estrategia discursiva y pública de casi todos los actores políticos del reutemanismo que se desempeñaron en el MGJyC, focalizada en demarcar diferencias abiertas con el proyecto reformista del “primer obeidismo” y por lo tanto, buscar así revertir los intentos de subordinación y control de la PSF al poder político. Esta estrategia política se concentró en producir un “ellos” (institución policial/polición) que necesitaban ser apoyados y jerarquizados, lo cual se lograría en parte con un impulso político “contrarreformista”.
- ✓ Los actores políticos, diseñaron y/o implementaron, un “Plan de Seguridad” que se inscribía en las vertientes neoconservadoras nostálgica del populismo punitivo y que al mismo tiempo recuperaba y daba sentido al “lenguaje del déficit” policial.
- ✓ Este posicionamiento “nostálgico” de la política policial del reutemanismo se plasmó principalmente mediante un triple movimiento, el primero, decíamos, fue la consolidación y profundización del dispositivo policial como principal recurso estatal de control del delito, mantenimiento del orden y gestión de la conflictividad social. El segundo, se motorizó con medidas o reacciones políticas de “apoyo y cobertura” frente a determinadas dinámicas y prácticas policiales (como la negación o minimización de la violencia y la corrupción policial, el mantenimiento o “traslados laterales” de los cargos policiales jerárquicos o de funcionarios involucrados en estas prácticas; etc.), El tercer movimiento, fue darle continuidad y profundizar prácticas preexistentes tales como, el diálogo y relacionamiento con la PSF a través de las “cúpulas”; la reproducción de un “prejuicio o mito” según el cual las policías “sólo” pueden ser gobernadas por policías o militares; la apelación a mecanismos tradicionales para sancionar las malas prácticas o ilegalidades policiales (descabezamiento de algunos puestos de mando; traslados; pase a disponibilidad temporarios, etc.); prácticas de utilización mediática de la policía para dar cuenta los logros políticos en materia de seguridad, etc. Este triple movimiento pensado en conjunto, estuvo decididamente orientado a aumentar o al menos modificar los grados de autonomía policial relacional respecto del poder político.

✓ En el caso de los actores policiales, no se registraron públicamente acciones o estrategias orientadas a resistir u obstaculizar la política policial del reutemanismo, pues en términos generales, esta fue decodificada no como una “intromisión” o “intento de subyugación” por parte del poder político, sino más bien como declinaciones de tácticas políticas tendientes a conservar y en algunos casos aumentar los grados de autonomía relacional respecto del sector gubernamental acumulados anteriormente a diciembre de 1999.

✓ En el caso de las “cúpulas” hubo claramente un movimiento que buscó hegemonizar y “traducir” de acuerdo a sus intereses, los procesos de producción y circulación de información en sentido ascendente (desde las bases policiales hacia los actores políticos) y en sentido descendente (desde el poder político hacia las bases).

✓ Se registra también la presencia de estrategias discursivas tendientes a construir un “ellos” (la política/los políticos) asignándoles características generales positivas, tales como la comprensión, el apoyo y la cobertura política para responder a las demandas tradicionales de la policía (personal, salario, equipamiento, etc.)

✓ Por último, debemos reconocer la existencia de voces policiales diferenciadas que más bien se mostraron como críticas o negativas a la hora de asignar características a un “otro” político (el reutemanismo). En esta dirección emergen como críticas los continuos usos instrumentales de la policía, el retiro del apoyo ante los escándalos públicos, la degradación ética y moral por falta de respuesta o tolerancia de los casos de corrupción policial, etc.

De esta forma, la gestión gobierno de Carlos A. Reutemann, al asumir en diciembre de 1999 estructuró una “política policial” anclada sobre dos supuestos centrales: en primer lugar, fue necesario revitalizar la dependencia formal de la policía santafesina al gobierno provincial, colocando como referencia un “experto” que genere empatía con las huestes policiales, pero no a los fines de “subyugar” al dispositivo policial al designio de los actores políticos, sino a los fines de restituirle “el lugar, la independencia y la dignidad perdida”. En segundo lugar, para lograr este cometido, fue necesario desarticular cualquier resabio presente de la “reforma policial” del gobierno anterior, que había doblegado la “moral policial”. A partir de la asunción de este doble supuesto, los actores gubernamentales motorizaron una serie de estrategias y acciones, presentadas en clave de contrarreforma y otras en término de continuidad, para impactar en algunas de las condiciones de posibilidad en la que supuestamente estaba asentada la pérdida de “autonomía” policial relacional y la distribución diferencial del poder a favor del poder político y no de la PSF. Sobre esta estrategia política se estructuraron y desplegaron un cúmulo de tácticas y respuestas

policiales que se presentaron más bien en términos de empatía y consenso con el proyecto reutemanista, generando al interior de la trama vincular un período de mayor equilibrio y de consensos estables, reduciéndose la presencia de situaciones de conflicto entre los dos grupos.

Capítulo 5

Segundo Gobierno de Obeid (2003-2007). La trama vincular político-policial en etapa de tensión

Introducción

En este fragmento de la tesis recorreremos descriptivamente lo acontecido en el campo de las relaciones de interdependencia entre políticos y policías durante la segunda gestión del ingeniero Jorge Obeid al frente del Poder Ejecutivo santafesino. El cambio de gobierno, a pesar de que se mantuvo una vez más bajo el designio del Partido Justicialista, importaba en sí mismo un factor que podría acarrear efectos a nivel de la trama vincular político-policial, pero que, en este caso específico, se le anexaban a su vez otras condiciones o elementos contextuales que abrían una serie de interrogantes respecto a las características que tendrían las dinámicas y procesos de reconfiguración del lazo político-policial.

En primer lugar, se trataba del arribo al vértice del poder político provincial de un grupo de actores gubernamentales que ya había tenido su experiencia previa de gobierno y que, específicamente, en el campo de la “política policial” había ensayado y motorizado un paquete de medidas que en su momento produjeron transformaciones concretas en las modalidades de relacionamiento del gobierno provincial con el dispositivo policial. En esta dirección, trataremos de explorar si en esta oportunidad la segunda experiencia del “obeidismo” reactualizó aquella “agenda reformista” en su totalidad o solo en parte, estableciendo así rupturas abiertas con la administración Reutemann que había “frozenado” esas iniciativas o bien existieron continuidades o dinámicas inerciales en el campo de la figuración político-policial. En segundo lugar, este sector político llegaba con un menor caudal de acumulación electoral en el escenario político santafesino, lo cual podría incidir en las características e intensidades que se le imprimiría a la “política policial”. En tercer y último término, en la órbita de los funcionarios policiales estaban presentes o latentes unas definiciones y categorizaciones simbólicas del “obeidismo” como grupo político y más específicamente respecto a las características más sobresalientes de su programa de gobierno y control de la institución policial, en esta dirección emergía como factor distintivo de esta etapa la posibilidad o no que se actualicen esas categorizaciones policiales y asimismo que incidencia podrían tener estas a la hora de desplegar prácticas de resistencia y/o consenso por parte de las huestes policiales.

Estas condiciones y otras del contexto sociopolítico que iremos recuperando a lo largo de este capítulo, constituirán unos insumos relevantes al momento de describir y comprender las dinámicas que se registraron al interior de la configuración político-policial durante el período que abarca la segunda gobernación de Jorge Obeid - diciembre de 2003 a diciembre de 2007. Siguiendo nuestro plan de análisis y los objetivos de investigación, seguidamente daremos lugar a la descripción analítica de lo acontecido durante la segunda gestión del obeidismo al frente del ejecutivo provincial, explorando las principales características o emergentes de los tres “componentes” del entramado actores políticos-policías que hemos jerarquizado analíticamente.³⁰⁵

1. Notas de contexto. Continuidades en la hegemonía política, un segundo mandato y condicionamientos internos.

El día 7 de septiembre del año 2003, el PJ santafesino retuvo una vez más la titularidad del Poder Ejecutivo provincial, como resultado de la conjugación de una serie de factores políticos entre los que se destacaron el “optimismo” generado a nivel nacional por el proyecto de gobierno del emergente período kirchnerista, con el cual parte del peronismo santafesino buscó tejer alianzas, la continuidad de las distorsiones sobre la “voluntad de los electores” producidas por la “Ley de Lemas” y el importante caudal de votos (en sentido estricto fueron 780708 sufragios) que obtuvo la candidatura a senador nacional del gobernador saliente, Carlos A. Reutemann, sin que hubiese afectado su imagen y performance política las responsabilidades por la trágica inundación que, durante el mes de abril del mismo año, había azotado a la ciudad de Santa Fe.³⁰⁶ El lema PJ alcanzó el 43,1%

³⁰⁵ A saber: a) formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno policial (estructuras organizacionales –ministerios, secretarías- jefaturas, etc.-, competencias asignadas, perfil y trayectorias de funcionarios políticos y policiales responsables, etc.); b) diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas de consenso y resistencia policial; c) opiniones y representaciones de actores políticos y policiales referidos a definición y significación del “otro componente” de la configuración.

³⁰⁶ Recordemos que el día 27 de abril de 2003 el río Salado ingresó a la ciudad de Santa Fe llegando a su máximo nivel de crecimiento el día 29 de abril, produciendo una de las mayores inundaciones registradas en la historia de la ciudad capital de la provincia. Como consecuencia de las inundaciones se produjo la muerte directa de veintitrés (23) personas y de ciento treinta y cinco (135) fallecidos como consecuencias indirectas de este evento (enfermedades contraídas durante la inundación o colaterales a las mismas, suicidios, etc.). La catástrofe hídrica afectó a más de ciento treinta mil (130000) habitantes de la ciudad y tuvo como principales factores causantes la no conclusión de obras de defensa hídrica licitadas y abonadas por el gobierno provincial y por la ocultación de información oficial a la ciudadanía para que pudiera realizar acciones de evacuación preventivas. Producto de las denuncias y reclamos de las organizaciones sociales de damnificados y de derechos humanos, se inició una investigación judicial a los fines de determinar las responsabilidades penales de los funcionarios políticos, alcanzando esa responsabilidad solamente a el ex intendente Marcelo Alvarez; al ex secretario de Asuntos Hídricos, Eduardo Fratti y a Edgardo Berli, quien era el ministro de Obras Públicas en aquel momento, eximiendo de responsabilidad al entonces gobernador Reutemann. Los antes mencionados funcionarios se encuentran procesados por los delitos de estragos culposos, reiterados y agravados por la

del total de votos, contra el 38,2% obtenido por el lema conformado por el Partido Socialista y la UCR. Dentro del oficialismo, la fórmula Jorge Obeid-María Eugenia Bielsa cosechó un total de 345744 votos, a los que se le sumaron los 258701 sufragios obtenidos por la lista encabezada por Alberto Hammerly (candidato promovido por Carlos Reutemann) y los 79446 sufragios del sublema de Héctor Cavallero. En el frente opositor, el ex intendente de la ciudad de Rosario, Hermes Binner acompañado por Miguel A. Paulón como candidato a vicegobernador, fueron largamente los candidatos más votados, acumulando 600249 sufragios, sin embargo, dada las reglas electorales, no les alcanzó para acceder a la titularidad del ejecutivo provincial.

De esta forma, se registraba en el escenario político santafesino un conjunto de elementos con marcada significación, en primer lugar, el peronismo santafesino lograba extender su hegemonía política que había tenido sus comienzos en 1983; accesoriamente se repetía, por segunda vez desde el último regreso al sistema democrático de gobierno, el acceso a un nuevo mandato de un ex gobernador, en este caso el ingeniero Jorge Obeid.³⁰⁷ En tercer lugar, y en esta oportunidad con mayor grado de intensidad que respecto a lo acontecido durante el año 1995-1999, el “obeidismo” llegaba con marcados condicionamientos y debilidades en términos de acumulación y legitimidad política, pues logró, una vez más acceder al gobierno (no siendo la fórmula más votada) ayudado por las distorsiones generadas por la Ley de Lemas; asimismo las tensiones internas con el reutemanismo fueron evidentes y públicas, promoviendo el ex corredor de Fórmula 1, su propia lista de candidatos a gobernador y vicegobernador, contexto al que se debía anexar, la existencia de una falta de definición política de apoyo claro del entonces presidente Néstor C. Kirchner, quién había insinuado también cierta preferencia por el candidato del socialismo santafesino, el médico Hermes Binner.³⁰⁸ Por último, en lo que refiere específicamente a

muerte de personas, sin contar con condena firme a la fecha de cierre de la presente tesis. (El Litoral, Santa Fe, 29/04/2003; 29/04/2009 y 29/04/2013; Página 12, Buenos Aires, 28 de abril de 2004; La Capital, Rosario, 09/04/2014).

³⁰⁷ Anteriormente, como ya lo hemos señalado, el que había repetido mandato había sido Carlos A. Reutemann, gobernador de la provincia de Santa Fe, en dos oportunidades, 1991-1995 y 1999-2003. Tampoco deja de ser significativo el hecho de que, también por segunda vez consecutiva, la fórmula a gobernador más votada por los ciudadanos santafesinos, no pueda acceder al vértice de la administración provincial, tal cual había ocurrido en 1995.

³⁰⁸ Solo a título ejemplificativo de esta situación ver “Kirchner hizo una apuesta a dos puntas. Apoya a Obeid y no ve mal a Binner”, La Nación, Buenos Aires, 07/09/2003. La posición un tanto ambigua del presidente Kirchner respecto a manifestar abiertamente su apoyo a la fórmula Obeid-Bielsa, obedecía a su marcada distancia y diferencias que mantenía con Carlos Reutemann, reclamándole en numerosas oportunidades a Jorge Obeid que adoptase un posicionamiento público abierto de diferenciación y crítica del sector reutemanista, requerimiento que nunca obtuvo adhesión por parte de Obeid, quién más bien mantuvo siempre una posición “componedora” y nunca rupturista con Reutemann y sus seguidores.

nuestros intereses de investigación, emergía con algún grado de expectativa la tónica que iba adoptar el nuevo gobierno en materia de política policial y de control del delito, en el sentido, de si era posible imaginar un programa de acciones e iniciativas que continuarían en la misma dirección y persiguiendo los mismos objetivos políticos diseñados y/o implementados durante el período 1995-1999 o bien se desplegarían modificaciones e innovaciones respecto de aquel “primer obeidismo” y en términos generales, “cómo” se presentarían estas iniciativas políticas en la arena pública, ya sea en términos de diferenciación y/o continuidades tanto respecto a la primera gestión de Obeid como así también en relación al programa de gobierno de la administración que finalizaba y que fue liderada por Carlos A. Reutemann.

2. Formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno de la institución policial.

Dando continuidad a lo registrado en las dos gestiones gubernamentales previamente analizadas, y tal cual venía sucediendo desde diciembre de 1983, durante la segunda gobernación de Jorge Obeid, la PSF permaneció ubicada bajo la dependencia y a disposición del gobernador, quién siguió delegando esta función en el MGJyC.³⁰⁹ En tal sentido, el diseño y gestión de las políticas de control del delito y de la política policial se mantuvo bajo la misma órbita estatal, implicando una vez más que, el “ministerio político”, continúe ocupando un lugar central en el tipo, modalidades y dinámicas que registraron los vínculos sociopolíticos entre políticos y policías en este estado subnacional durante aquel período.

En término legales y orgánico-funcionales la PSF, mantuvo su “organización centralizada en lo administrativo y descentralizada en lo funcional”³¹⁰, persistiendo la histórica división en diecinueve unidades regionales, reproduciendo cada una de ellas el esquema organizativo y funcional de la jefatura de policía provincial y respondiendo este esquema a la organización política de la provincia también segmentada en diecinueve departamentos políticos-administrativos. Es decir, que lo que refiere a la “subordinación” política y a los aspectos orgánico-funcionales, encontramos una marcada continuidad o inercia institucional respecto a lo acaecido en administraciones provinciales anteriores.

³⁰⁹ En el transcurso de esta segunda gestión el MGJyC continuó aglutinando las competencias en materia de “política policial, pues no se modificaron sus funciones de “asistir al Gobernador en todo lo atinente al gobierno interno, al mantenimiento del orden público [...] y entiende en la organización y régimen de la Policía de la Provincia [...] en la red de comunicaciones policial y en el sistema de comunicaciones para el uso interno del Gobierno de la Provincia [...]” (art. 17, incs 9 y 16 de la Ley de Ministerio” N° 10101/87).

³¹⁰ Artículo 54 de la LOPSF N° 7395/75.

2.1. Un ministro con bases “endebles” y un subsecretario de “alto perfil”.

A partir del 10 de diciembre de 2003, el ingeniero Jorge Obeid, conformó un equipo de gestión al frente del MGJyC que en forma evidente patentizaba una diferencia con las características y perfiles de los funcionarios que ocuparon ese rol durante su primer mandato como gobernador. En el cargo del ministro de gobierno, designó al abogado Alberto Gianneschi, un compañero personal de militancia política dentro del peronismo en la década de 1970, quien venía desempeñándose, en la localidad de Reconquista, como vocal de la Cámara Civil, Comercial y Laboral (del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe). Gianneschi no solo contaba con la confianza personal del electo mandatario provincial, sino que además venía promovido y apoyado por entidades tales como el Colegio de Abogados y del Arzobispado con asiento en la mencionada localidad del norte santafesino.³¹¹ Específicamente en lo que refiere al “perfil” del nuevo ministro, la decisión de Jorge Obeid importó darle continuidad a lo que se venía registrándose durante casi toda la administración reutemanista, en el sentido de optar y seleccionar funcionarios que debían ser la “cara visible” o los principales responsables del MGJyC, con escasa o nula experticia o saberes acumulados en el campo del control del delito y del gobierno y gestión de fuerzas de seguridad.³¹² Asimismo Alberto Gianceschi, no se mostraba como un “político profesional”, sino como un operador del poder judicial santafesino, de bajo perfil y tenue exposición pública y que solo contaba con el auspicio de algunos sectores sociales y profesionales de su lugar de residencia, esto en cierta medida, marcaba también una

³¹¹ El Litoral, Santa Fe, 14/11/2003.

³¹² Debemos recordar que al ser conocida la decisión de ser nombrado como ministro político en la segunda administración obeidista, Gianneschi concedió una serie de entrevistas periodísticas y en una de ellas, al ser consultado sobre los motivos que lo habían movido a aceptar el desafío que implicaba estar al frente de una de las principales áreas de gobierno y considerando que asumiría en un escenario de “alta conflictividad social y delictiva y la existencia de un creciente desprestigio de la PSF” por los casos de corrupción policial, el futuro ministro afirmaba polémicamente: “haremos todo lo posible para restablecer la confianza de la gente en la actividad política y cambiar todo aquello que se pueda [...] Tenemos que ayudarlo al ingeniero Jorge Obeid en que se cumpla su plataforma y programa de gobierno [...] el ofrecimiento me llega en un momento muy oportuno, quizá antes no lo hubiese hecho, es una decisión muy difícil [...] El 12 de septiembre cumplí 60 años. Como ingresé a trabajar en el Poder Judicial hace 14 años, yo ingresé en el '90, no sabía mi situación con respecto a la Caja de Jubilaciones, es decir qué iba a pasar [...]. De manera que ahora voy a poder percibir la jubilación de abogado que dentro de las profesiones es una de las mejores jubilaciones [...] Me compensa un poco la diferencia de haberes que hay respecto del Poder Judicial del Ejecutivo [...] hay una diferencia con el sueldo de ministro y lo que percibo actualmente como camarista y yo la puedo compensar por ahí [...] teniendo un puesto del Poder Judicial dejarlo para pasar al Poder político no es fácil... yo creo que a cualquier persona le debe ser difícil [...]. Pero a mí me facilitó un poco el hecho de estar en condiciones de jubilarme en la Caja de Jubilaciones de Abogados y el hecho de que al terminar esto yo estaría en condiciones de recibir otra jubilación, más allá de que la vocación política la he tenido siempre”. (El Litoral, Santa Fe, 16/11/2003). Estas declaraciones pusieron un manto de dudas sobre su futura designación, cuestión que Obeid despejará definitivamente cuando designe como titular del MGJyC a Alberto Gianneschi a partir del 10 de diciembre de 2003.

diferencia con los capitales políticos que contaron los diversos “políticos profesionales” que ocuparon la titularidad del MGJyC entre 1995 y 2003.

El perfil del ministro Gianneschi, contrastaba a su vez con quién ocupó el cargo de Subsecretario de Seguridad Pública, el abogado Alejandro Rossi³¹³, que no solamente había integrado el “núcleo duro” de asesores del ministro Rosúa durante la primera gestión gubernamental (recordemos que ocupó el cargo de Subsecretario de Justicia y Culto entre 1995-1999), sino que era un “político profesional” con un alto perfil público y mediático.³¹⁴ Rossi, de acuerdo a los funcionarios entrevistados de aquella gestión, no solo se mostraba como un “hábil e inteligente” operador político con capacidad de diálogo con algunos sectores políticos oficialistas y de la oposición sino que también había logrado establecer vínculos y puentes con determinadas fracciones policiales.³¹⁵ De alguna forma el ministro Gianneschi reconoció estos dotes de Rossi y asumió públicamente la delegación de la política policial en este funcionario, pues al ser consultado respecto a si su asunción implicaría una modificación:

*“[...] con la tradición de los últimos años que indica que el ministro de gobierno tenía poca o nula incidencia en el manejo de la policía [...] el ex camarista respondía: pensamos que el ministro de gobierno, es el ministro político del Ejecutivo. Por lo tanto la seguridad está en manos del subsecretario de seguridad y, obviamente, de la policía con una estructura jerárquica. Los jefes regionales deberán tener un contacto con el jefe de policía y este con el subsecretario de seguridad. Es una de las funciones del ministro de gobierno, entre otras, pero específicamente se ejercerá a través del subsecretario del área. El ministro tiene otras funciones que, como se verá, tendrá objetivos bien concretos para arrancar [...] es esa la actividad política a cumplir desde el ministerio de gobierno.”*³¹⁶

Será entonces el subsecretario Alejandro Rossi quien ocupará un rol clave en materia de política policial y de control del delito durante los primeros meses de la segunda administración obeidista, siendo el funcionario del MGJyC que no solo trató de darle

³¹³ Designado mediante Decreto N° 0013/2003.

³¹⁴ Una columna de opinión política de uno de los principales medios gráficos de la ciudad de Rosario, describía el contraste de perfiles existente entre el ministro de gobierno y el subsecretario de seguridad pública, señalando: “El subsecretario de seguridad, Alejandro Rossi, resulta la excepción frente a tanta grisura y contrasta nitidamente con la endeble presencia del ministro de gobierno, Alberto Gianneschi. El ex camarista de Reconquista luce como un hombre honesto y afable pero parece no haber tomado dimensión de la importancia estratégica de su cargo [...] dirigente que tiene a su cargo responsabilidades en materia política, judicial y de seguridad [...]” (La Capital, Rosario, 01/02/2004).

³¹⁵ Una de las funcionarias entrevistadas caracterizaba de la siguiente forma al subsecretario Rossi: “Alejandro [Rossi] fue fundamental en aquella gestión en la discusión e implementación de la reforma policial, su importancia fue tal que, en esta segunda gestión, fue designado como subsecretario de seguridad [...] Él por su capacidad práctica actuaba como mediador en las discusiones internas y era alguien que por su capacidad política podía establecer y bajar a la policía las medidas o acciones tomadas en el ministerio. Él era como una especie de termómetro que podía medir aquello que era políticamente viable o no con la policía. Él podía mediar las posiciones diferentes que había en el equipo de trabajo, entre aquellos que proponíamos reformas democráticas profundas y a veces sin evaluar los costos políticos y el poder de la policía [...] y aquellos que conocían el ‘pañó’ policial y tenían mayor afinidad y diálogo con los referentes policiales” (F.M., ex funcionaria política del MGJyC, gestión Obeid 1995-1999).

³¹⁶ La Capital, Rosario, 06/12/2003.

impulso a las iniciativas de la nueva gestión en las áreas mencionadas, sino que además tendrá un permanente y extendido contacto con los medios de comunicación, ya sea para “verbalizar y explicar las nuevas iniciativas políticas” así como también para enfrentar situaciones de “crisis y escándalos públicos” producidos por eventos resonantes de inseguridad frente al delito o por la baja performance institucional o casos de corrupción y violencia policial. A diferencia de la segunda gestión de Carlos Reutemann, si bien la PSF siguió teniendo en la Subsecretaría de Seguridad Pública su primera referencia política, en esta etapa no se avanzó en la jerarquización de esta esfera de gobierno, sino que se retrotrajo su ubicación de subordinación directa al ministro de gobierno, anulando el “bypass” político inaugurado durante el reutemanismo. Otro elemento distintivo del referente político con competencia en el gobierno y articulación con el dispositivo policial del segundo obeidismo respecto al anterior subsecretario (el Lic. Enrique Álvarez), es que, Alejandro Rossi, se presentará públicamente, a veces en forma matizada o cauta, como un continuador de la “reforma policial” iniciada durante la gestión previa del ministro Roberto Rosúa, argumentando que se apoyaría en los “saberes acumulados” (en tanto aciertos y defectos) durante aquella primera experiencia, tomándolos como uno de los principales insumos políticos para la segunda gestión del ingeniero Obeid.

El equipo de gestión del MGJyC, se completaba con la contadora Ana María Morel, en el cargo de Subsecretaria de Logística³¹⁷; el abogado Gustavo César Ramón Vera como Subsecretario de Justicia y Culto³¹⁸, Abel Hugo Claver Brunetti, como Subsecretario de Asuntos Legislativos³¹⁹, como Director General del Servicio Penitenciario de la provincia, el abogado Fernando Manuel Rosúa³²⁰ y el profesor Víctor Hugo Debloc en el cargo de Secretario Privado³²¹ del ministro Gianneschi. Salvo la presencia de Fernando Rosúa (quién ocupó el cargo de secretario privado durante la primera gestión) y la de Alejandro Rossi, no se registró la presencia de otros actores políticos con alguna experticia o conocimientos en las áreas temáticas de control del delito y de gobierno de la institución policial, presentándose ésta como una nota distintiva respecto de los perfiles y antecedentes de los principales referentes del MGJyC durante 1995-1999, donde existió una apuesta, aunque acotada, por generar capacidades o saberes del lado de los actores políticos en las áreas de gobierno antes mencionadas, particularmente en lo que refiere al gobierno del dispositivo

³¹⁷ Designada mediante Decreto N° 0043/2003.

³¹⁸ Designado mediante Decreto N° 0044/2003.

³¹⁹ Designado mediante Decreto N° 0045/2003.

³²⁰ Designado mediante Decreto N° 0015/2003.

³²¹ Designado mediante Decreto N° 0042/2003.

policial, en el sentido de procurar insumos y saberes que pudieran disminuir los diferenciales de poder y los grados de autonomía relacional policial en el marco de las relaciones de interdependencia que unían a los actores políticos con los policiales.

Este amalgamamiento de perfiles entre un “ministro tenue y de bajo perfil” y un subsecretario “extrovertido y mediático”, se manifestó en el período previo a la asunción de la segunda gobernación de Jorge Obeid, ya que fue Alejandro Rossi el encargado de ir perfilando discursivamente los objetivos y las prioridades en materia de seguridad frente al delito y política policial, situación opuesta a lo acontecido en el preludio de la gestión iniciada en diciembre de 1995, donde había sido el “hombre político fuerte” del primer obeidismo, Roberto Rosúa, quién había asumido ese rol. En apariciones mediáticas previas, Rossi había señalado que las acciones de gobierno pasarían por:

*“[...] empezar a resolver problemas como la concepción de la actividad policial y con la calidad de servicio que se presta a los ciudadanos [...] así como la arbitrariedad, la corrupción, los privilegios y los abusos [...] sino hacemos esto, entramos en una suerte de corsi e rocorsi político, que va y viene sobre determinado tipo de medidas, que son necesarias pero que si no vienen acompañadas de algunos cambios de reglas de juego internos, se agotan en sí mismo [...] los trabajo a implementar serán trabajados con mucha apertura, no solo de todo el sector político, sino de la misma fuerza y de otros actores de la sociedad civil interesados en la materia”.*³²²

De esta forma se desplegó por parte de esta segunda gestión del gobernador Obeid, una primera insinuación de la política policial que era esbozada no en términos rupturistas abiertos con la gestión anterior, como sí había sucedido en 1995 de la mano de Roberto Rosúa, sino más bien con una suerte de recuperación de algunos de los objetivos planteados durante 1995-1999 pero ahora contextualizado con una marcada vocación “continuista, dialoguista y de consenso” tanto con sectores de la oposición política como así también de la propia fuerza policial.

En forma similar a lo acontecido durante la dos administraciones provinciales anteriores, el equipo de funcionarios del MGJyC de este “segundo obeidismo”, debió descansar operativamente en el “staff burocrático” heredado de las administraciones previas, que si bien en algunos casos habían acumulado algunas experiencias “no tradicionales” en materia de políticas de seguridad y de gobierno de las fuerzas de seguridad, principalmente las registradas en los años 1995-1999, las mismas no solo no habían tenido la densidad y temporalidad suficiente como para revertir la presencia de escasas o nulas capacidades y saberes en materia de seguridad pública y de gobierno “civil” de la institución policial, sino que el reutemanismo había emprendido acciones que iban a contrapelo de esas iniciativas y prácticas.

³²² El Litoral, Santa Fe, 01/12/2003.

3. Diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso. La “reforma policial matizada” como “táctica” política y las “respuestas” policiales.

En la etapa inicial de la segunda administración del ingeniero Obeid, como correlato de los perfiles, capacidades y saberes “técnicos-políticos” (en el terreno del control del delito y de la política policial) registrados en la órbita del MGJyC, se desplegó desde allí un conjunto de tácticas al interior del entramado político-policial, que conjugaban movimientos que se manifestaron con expresiones abiertas y explícitas del gobierno y otras se mantuvieron más bien solapadas o con escasa visibilidad. Seguidamente avanzaremos en la descripción de las principales estrategias políticas emergentes en aquel primer período y al mismo tiempo identificaremos las acciones de adaptación y resistencia a las mismas desarrolladas por parte del segmento policial.

3.1. Primeros movimientos de los actores políticos: el despliegue de una estrategia mediática reformista-cautelosa y una designación simbólica en la jefatura policial provincial.

El segundo gobierno de Jorge Obeid en forma diferenciada tanto de su primera experiencia al frente del ejecutivo provincial como respecto de la precedente administración Reutemann, no presentará públicamente sus iniciativas de gobierno, en materia de diseño e implementación de políticas de control del delito como de gobierno de la PSF, en términos formales de un “programa o plan” es decir, mediante documentos formalizados donde se explicitaran los objetivos políticos y las acciones a desarrollar en estos campos a los largo del período 2003-2007.³²³ Lo que sí existió, desde el mismo inicio de la gestión, fue una marcada estrategia mediática mediante la cual se describían, a grandes rasgos, cuáles serían los principales ejes por donde transitaría la acciones del MGJyC del segundo gobierno obeidista. Es decir que existió una táctica precisa de utilizar los medios de comunicación como herramienta para hacer visibles los planes de gobierno en lo que refiere a políticas de control del delito y de políticas institucionales orientadas a la gestión y control de la PSF.

A partir de este período vemos consolidarse y expandirse dentro de los recursos o tácticas esgrimidos por los actores políticos santafesinos, la apelación a la construcción simbólica y

³²³ En nuestro trabajo de búsqueda y recopilación de documentos y programas oficiales de gobierno no hemos podido recuperar ningún instrumento formal programático que condense y describa las políticas de seguridad y policial proyectadas por esta gestión provincial. Antecedentes que sí hemos logrado recolectar respecto de todas las otras administraciones gubernamentales analizadas, inclusive de la primera gobernación de Jorge Obeid. Esto no implica afirmar tajantemente que, durante este segundo período de gobierno, no se hayan formalizado documentos referidos a las áreas temáticas mencionadas pero que, en nuestro caso, no hemos podido acceder a los mismos.

mediática de una agenda vinculada al control del delito y de gestión del dispositivo policial, que no solamente se vio movilizada por la necesidad de “rendir cuentas” en la arena pública ante la emergencia de las denominadas “crisis de inseguridad” o “escándalos públicos”, sino que, en términos que pudiéramos denominar “anticipatorios” o “proactivos”, los funcionarios políticos buscaron anticiparse a las “malas noticias” o coyunturas críticas de la performance en materia de control del delito y del desempeño de la policía provincial, anunciando planes a implementar (proyectos de ley, convenios de cooperación, creación de nuevas áreas policiales, implementación de planes operacionales o de prevención del delito, etc.), la ampliación y aumento de los recursos policiales (personal, armamento, salarios, movilidad, etc.) y mostrando la “productividad policial” en la “lucha contra el crimen” (cantidad de personas detenidas, grandes operativos, cantidad de drogas ilegales incautadas, cantidad de armas secuestradas, etc.).

De acuerdo a la táctica mediática desplegada por el Subsecretario de Seguridad Pública durante las primeras semanas de gobierno, el “nuevo plan de seguridad y de transformación de la policía provincial” se traduciría en una serie de medidas organizadas en torno a cuatro ejes, lo cual posibilitaría “mejorar la problemática de la inseguridad” y “obtener una policía moderna, democrática y profesional”³²⁴:

*(a) “reformulación de la estructura jerárquica [...] apuntando simplificar la pirámide organizacional – dividida en oficiales y suboficiales [...] hay algunas viejas reglas de juego, que no tienen justificación teórica ni racional y perturban el accionar de la fuerza en términos de servicio concreto de seguridad, en una sociedad civil y democrática. Y que deben ser naturalmente removidas para poder avanzar, con una fuerza más eficiente; (b) implementar nuevos sistemas de ascensos y de régimen disciplinario; (c) implementar una fuerte política de inversión en equipamiento e infraestructura, contemplando la situación salarial de los agentes y la incorporación de más efectivos [...] elaboraremos en los primeros meses de gobierno un plan de inversiones para la fuerza que abarque los cuatro años. No solo lo material en cuanto a movilidad, comunicaciones, etc., sino también infraestructura edilicia y la prisionalización en las comisarias. Desde que nosotros dejamos el gobierno, en esta cuestión se ha avanzado mucho. Pero aún resta muchísimo por hacer [...] no se puede pensar en una respuesta eficaz a la problemática, si mínimamente no se cuenta con la herramienta idónea. Y si la herramienta idónea está disminuida por normas equivocadas o injustas, por problemas salariales o de calidad de trabajo, por dedicación a problemáticas no específicas, etc. [...] hay que reconocer que el nivel salarial de la policía es muy malo [...] sostendremos también una política de ingresos, reemplazando las bajas e incrementando el número de efectivos hasta llegar a un nivel que podrá estar rondando los 18 mil; (d) la capacitación policial y la atención simultánea, con decisiones puntuales de los diversos tipos de delitos que hoy preocupan a la comunidad [...] aspiramos reflatar el programa de asistencia de la Unión Europea para el fortalecimiento institucional de la enseñanza policial [...] apuntaremos también a cuestiones concretas y diversas como seguridad rural, drogas, delitos con armas de fuego, robo de autos y venta de repuestos, contrabando, prostitución infantil [...] tenemos algunas ideas bastante creativas y otras que pasarán por insistir con cosas que ya se han hecho”.*³²⁵

³²⁴ El Litoral, Santa Fe, 01/12/2003.

³²⁵ El Litoral, Santa Fe, 01/12/2003. El programa de asistencia con la Unión Europea que mencionaba el subsecretario Rossi, es aquel que en su momento fuera promovido por el ex ministro de gobierno, Esteban Borgonovo (otro de los funcionarios integrante de la primera gestión al frente del MGJyC de Roberto Rosúa) durante de gobernación de Carlos Reutemann y que fuera rechazado por la Legislatura Provincial (ver Capítulo 4 de la presente tesis).

En la escueta verbalización de los ejes de gestión realizada por Alejandro Rossi, se patentizó, sin embargo, un conjunto de definiciones que constituyeron indicadores de las estrategias a desplegar, desde el MGJyC, en aquel primer período de la segunda administración obeidista en torno al gobierno del dispositivo policial, en esta dirección consideramos relevante destacar los siguientes:

✓ Si bien se explicitó una propuesta política que apuntó a la transformación e innovación institucional de la policía santafesina, la mismas no se presentó en términos abiertos de “reforma policial estructural”, evitándose utilizar la palabra “reforma” y, en aquellos supuestos en que sí fue esbozada, se lo hizo tenuemente o bien presentada cautamente. En consonancia con lo expresado por Rossi, el mismo gobernador Obeid, expresaba:

“La reforma policial debe ser pensada como un proceso sin retroceso pero de aplicación gradual y que en alguna medida se inspirará en lo elaborado por el ex ministro Rosúa y que fue enviado a la Legislatura en el último año de nuestra gestión anterior [...] El proyecto no tuvo tratamiento pero ahora lo estamos revisando y recreando, lo dividiremos en etapas y vamos a ir pidiendo sucesivas modificaciones a la Legislatura para hacer la nueva orgánica que nos permita manejar la institución de manera más simple.”³²⁶

✓ Hay tres definiciones o características que tendría la política policial del obeidismo que aparecieron en forma encadenada en la voz de los actores políticos de este período. Por un lado, existió una recuperación del “lenguaje del déficit” policial en la agenda gubernamental, lo cual implicó anexar a las iniciativas “reformistas” una propuesta contundente y densa plasmada en un plan de acción que buscó “saldar” las deudas de los actores políticos respecto de las típicas demandas policiales de asignación de mayores recursos (salarios, personal, móviles, armamentos, etc.). Al mismo tiempo, existió una presunta apertura inicial, por parte de los funcionarios del MGJyC, respecto al diseño de acciones de transformación institucional, las que antes de su implementación se someterían a mecanismos de participación, diálogo y consenso con las huestes policiales y con otros sectores políticos. Por último, y vinculado con el “plan de inversión y aumento de los recursos policiales”, hubo allí una idea de continuidad y valorización con lo desplegado por el gobierno reutemanista precedente. Se patentiza respecto a este aspecto en particular y en general con la política policial del reutemanismo, una táctica que procuró presentar el nuevo plan de gobierno no en términos rupturistas o de diferenciación expresa, como sí se había registrado en el año 1995.

Ahora bien esta jugada política cautelosa que en principio pareció que buscaba impactar tenuemente en los grados de distribución diferencial del poder y de autonomía policial relacional, a su vez vino acompañada con, tal vez, la más emblemática de las iniciativas

³²⁶ El Litoral, Santa Fe, 13/12/2003.

políticas desplegadas al interior de la configuración político-policial de esta primera parte de la segunda gestión de Jorge Obeid. Nos referimos a la designación de quién ocupó el cargo de jefe provincial de la PSF: la abogada, comisario general retirada, Leyla Perazzo.

Recordemos que Perazzo había sido designada durante el “primer obeidismo” como Directora Provincial de Asuntos Internos (cargo que mantuvo durante el gobierno de Carlos Reutemann, 1999-2003), siendo esta creación organizacional una de las iniciativas reformistas más significativas de aquella gestión. El nombramiento de Leyla Perazzo al frente de la PSF, fue presentada en clave de “innovación” y como una “señal” para la institución policial. En el primer sentido, la designación de una mujer al frente de la policía de uno de los estados subnacionales más importantes de Argentina, fue calificada por el propio gobernador Obeid, como “una transgresión”, pues por primera vez en las historias de las fuerzas de seguridad nacionales y provinciales, se designaba a una mujer en un cargo como este.³²⁷ En el segundo sentido, la figura de la ex DPAI como máxima responsable de la policía santafesina, fue presentado como “un mensaje, una señal”. El Subsecretario de Seguridad Pública al respecto puntualizaba:

*“Es una señal clara, que enviamos para adentro y fuera de la policía, respecto a cómo nos pensamos manejarnos en materia de seguridad. No solo la elegimos por ser mujer sino por una trayectoria vinculada con la honestidad y la moralidad y por el hecho de provenir de un organismo de control”.*³²⁸ Reforzando esta idea, el ministro Gianneschi señalaba: *“Ese es el mensaje que el gobernador ha querido dar. Que la persona que hasta ahora era la encargada de investigar a los sospechados, sumariar o denunciar judicialmente a los policías que hubieran cometido delitos, sea nombrada como jefa, importa toda una definición”.*³²⁹

Nos parece importante señalar, el carácter “híbrido” que representaba la figura de la nueva jefa provincial, pues si bien su trayectoria laboral la había desarrollado principalmente en la PSF, debemos tener presente que, en el año 1997, al asumir la titularidad de lo que será la DPAI, lo hizo renunciando a su cargo de funcionaria policial para asumir un “cargo político”, es decir, se patentizó una metamorfosis en Perazzo quién “abandonó” su calidad de funcionaria policial para convertirse en una funcionaria política. La nueva jefa de la PSF, fue secundada por el comisario general Jorge C. Pallavidini, quien venía ocupando el

³²⁷ En el acto de asunción de Perazzo como jefa policial provincial, el ingeniero Obeid, afirmó: “he sido un transgresor con el tema de la mujer. Fui el primero en designar una fiscal del estado hace 8 años [...] María Eugenia Bielsa es la primera vicegobernadora de Santa Fe y ahora la llegada de Perazzo. Esto no es casualidad. Estoy convencido de que la mujer se desempeña con mucha mayor eficacia que el hombre en determinados casos” (El Litoral, Santa Fe, 13/12/2003). La designación de la primera mujer como jefa de policía causó un gran impacto mediático no solo a nivel provincia sino a también en el ámbito nacional, la crónica periodística reflejaba este efecto de la siguiente forma: “Por estas horas Leyla Perazzo atiende llamados de la prensa de todo el país. ‘No he parado de dar entrevistas. Acabo de hablar con una radio de Río Negro’, comenta. En la antesala de su despacho de la Dirección de Asuntos Internos de Rosario aguardan dos periodistas de un canal de aire porteño. La esperan porque será la primera mujer en comandar una policía provincial en la Argentina y eso es una novedad nacional”. (La Capital, Rosario, 09/12/2003).

³²⁸ La Capital, Rosario, 06/12/2003.

³²⁹ La Capital, Rosario, 06/12/2003.

cargo de jefe de la URV (Depto. Castellanos). Ambos jefes policiales con la participación activa del subsecretario Alejandro Rossi, cumpliendo una “ley no escrita” en tiempos de transición institucional del dispositivo policial, rápidamente produjeron desplazamientos, traslados y pases a retiro de los diecinueve jefes y subjefes de las UR y al mismo tiempo se produjo el cambio de jefatura de la Dirección General de Drogas Peligrosas (en adelante DGGP), repartición que venía siendo sistemáticamente denunciada por la baja eficiencia en el control del tráfico de drogas en el territorio provincial y por encontrarse varios de sus efectivos, denunciados penalmente por complicidad con organizaciones criminales vinculadas con este mercado i/legal.³³⁰ Al justificar estos cambios, la jefa Perazzo, argumentaba que estos obedecían a “modificaciones naturales” y que de ninguna forma se trata de “purgas” o de “persecución” de los jefes policiales que habían sido designados en la gestión de Carlos Reutemann.³³¹

Volviendo a recuperar la visibilidad perdida durante la administración reutemanista, Leyla Perazzo, en consonancia con la alta presencia del Subsecretario de Seguridad Pública, establecerá inicial y mediáticamente una serie de definiciones y fijará algunos objetivos y prioridades a alcanzar durante su gestión, los cuales decididamente se presentaron como factores que dinamizaron algunas modificaciones en la trama vincular político-policial. Dado su carácter “híbrido” (ex policía devenida en funcionaria política), algunas de sus estrategias podrían ser interpretadas o asociadas como “jugadas” desplegadas desde la esfera de los actores políticos más que desde el sector policial.

Existieron al menos cuatro definiciones políticas de Perazzo en esta primera etapa que consideramos pertinentes rescatar dada nuestro objeto de investigación:

✓ Procuró instalar, con menor vehemencia e intensidad respecto a lo registrado durante el período 1995-1999, la problematización de la corrupción y no así de la violencia policial.

La jefa policial afirmaba:

*“No voy a tolerar la recaudación ilegal de la policía. El que roba se va. El funcionario policial que se detecte usando su cargo para obtener dinero ilegalmente se va. Este es el mensaje del gobernador y yo lo tomo como una orden.”*³³²

³³⁰ En las dos UR más importantes, Departamentos La Capital y Rosario, se designaron a los comisarios mayores Sergio F. Blanche y José M. Maldonado respectivamente y al frente de la DGGP al comisario Gabriel Leegstra (La Capital, Rosario, 15/12/2003 y 18/12/2003; El Litoral, Santa Fe, 13/12/2003 y 27/12/03).

³³¹ El Litoral, Santa Fe, 13/12/2003.

³³² El Litoral, Santa Fe, 09/12/2003.

Al mismo tiempo, apelando a la distinción dicotómica del personal de seguridad utilizada tanto por actores políticos como policiales, trató de distinguir los “malos” (los menos) de los “buenos” (la mayoría) efectivos policiales, puntualizando:

*“La mayoría de los policías de la provincia están hartos de ser discriminados, de ser mezclados con los que no tienen nada que ver. De trabajar 14 horas sin dormir y que después se los categorice como ladrones o coimeros. Hartos de que una vez por todas no se diga quién es quién y quiénes deben irse”.*³³³

Pero al mismo tiempo ensayaba una estrategia negacionista o al menos de impotencia frente a los entramados de ilegalidades policiales, concluyendo que:

*“[...] a la existencia de recaudación ilegal institucional de la fuerza no la he podido probar nunca. He hecho un desgaste administrativo y judicial enorme: tomamos cientos de declaraciones, nadie ha aportado nada positivo [...] creo que puede haber sectores involucrados en esto, pero no institucionalmente.”*³³⁴

✓ Desplegó una táctica discursiva buscando lograr afinidades y consensos con las huestes policiales, a través del rescate y realce de las supuestas fortalezas y capacidades de la policía santafesina antes que focalizarse en sus debilidades y flaquezas éticas y profesionales. La ex directora de la DPAI aseveraba:

*“Recibo una fuerza organizada, eficiente, solo habrá que adecuarla a las nuevas políticas que tienden más a la modernización. Hay un buen nivel de moralidad y de honradez. La Policía de Santa Fe es un organismo disciplinado, verticalista y lo ha demostrado los últimos 20 años.”*³³⁵

✓ En sintonía con el posicionamiento de Alejandro Rossi, la jefa policial Perazzo, se apegó al “lenguaje del déficit policial” y las aplicación de respuestas tradicionales en materia de control del delito y de indicadores de la performance policial. En una de las apariciones conjunta con el Subsecretario de Seguridad, ambos afirmaron:

*“El delito es alto pero comenzó a bajar. Las estadísticas que maneja seguridad y que nos provee la policía indican que hay menos casos de delitos que el año pasado [...] La tasa de recupero de automóviles robados es de 60%, el esclarecimiento de los homicidios es del 80% [...] nuestro objetivo es duplicar la presencia policial en las calles, lo cual lo estamos haciendo, ello ha hecho que el trabajo preventivo de la policía ahora sea fácilmente observable como no se veía hace años. Para ello vamos a aumentar la planta de personal y de móviles, por ejemplo en la ciudad de Santa Fe en diciembre de 2003 había trabajando 25 móviles, ahora hay 100. Nos parece que la disuasión y persuasión policial constituyen los métodos más eficaces”.*³³⁶

✓ Por último, trató de soslayar o minimizar la existencia de “internas policiales” y las dificultades que podrían generarse en el gobierno y subordinación de los policías santafesinos a su rol o autoridad de jefa policial. Leyla Perazzo al respecto opinaba:

³³³ El Litoral, Santa Fe, 09/12/2003.

³³⁴ El Litoral, Santa Fe, 09/12/2003.

³³⁵ El Litoral, Santa Fe, 13/12/2003. En la misma dirección el subsecretario Alejandro Rossi, opinaba: “La policía viene respondiendo con vocación y un acompañamiento a las políticas que nuestro gobierno viene llevando adelante y eso es muy satisfactorio. Y generalmente esto es poco reconocido por los ciudadanos, que es lo que a veces amarga a la institución. Es un trabajo muy duro, muy difícil de hacer, con un altísimo nivel de estrés, y que requiere mucho coraje. Y debería hacerse un esfuerzo desde las organizaciones sociales no para reconocer la política de este gobierno – que como todas puede ser discutible- pero sí de la actitud de servicio que demuestra el personal policial” (El Litoral, Santa Fe, 20/12/2003).

³³⁶ El Litoral, Santa Fe, 20/12/2003.

*“Mire más que internas policiales lo que existen son opiniones diferentes como en toda institución. Nosotros estamos dispuestos a sentarnos y escuchar a todos los sectores [...] Si bien yo me desempeñé en el escalafón profesional, eso no es una complicación, tampoco lo es el hecho de que es una fuerza predominantemente masculina, sobre todo en los rangos superiores y eso no es una dificultad para ser la máxima autoridad. En Asuntos Internos hay 60 empleados y jamás encontré un problema al bajar una instrucción. Y la mayoría de los empleados a mi cargo son hombres por ahí la resistencia puede venir más bien por el contenido de la instrucción más que si la baja una autoridad que es mujer”.*³³⁷

3.2. El “caso Sandra Cabrera”. Las relaciones político-policiales en tensión y el regreso del ministro “maradoniano” como estrategia política.

Durante este breve tiempo de rodado de la segunda administración obeidista el entramado político-policial se caracterizó por una marcada estabilidad y sin demasiadas tensiones, donde las “jugadas” desplegadas por los actores políticos se definieron por su tónica cautelosa y sin promesas de implementar vertiginosamente grandes innovaciones en lo que refería a la “política policial” en general y en particular en lo que refería a las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policías. Este devenir sin sobresaltos, se vio fuertemente modificado por el impacto de un nuevo “escándalo” que colocará en la agenda pública una de las tradicionales y recurrentes prácticas de gestión de los ilegalismos por parte de la policía: el control, persecución y extorsión de lxs trabajadorxs sexuales. Este emergente “escándalo público” se activó como consecuencia del asesinato, el 27 de enero de 2004, de Sandra Cabrera, una dirigente de la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina (AMMRA). Cabrera apareció muerta con un certero disparo en la nuca, en la zona de la Terminal de Ómnibus de la ciudad de Rosario, a poca distancia de la parada en la que habitualmente trabajaba. La dirigente y representante de lxs trabajadorxs sexuales, venía denunciando con anterioridad -por lo cual había recibido serias amenazas- el entramado de recaudación ilegal que la policía santafesina montaba a partir del control de la “oferta de servicios sexuales”, hostigando y violentando sistemáticamente a los trabajadorxs más vulnerables.³³⁸

³³⁷ El Litoral, Santa Fe, 09/12/2003. En una de las pocas apariciones públicas del entonces ministro de gobierno Alberto Gianneschi, también opinó sobre estos dos aspectos: “Obviamente que pueden existir internas policiales. La información que recibimos respecto a determinados funcionarios policiales son dispares dependiendo de qué grupo provenga o nos las suministre. Es una de las razones que nos ha llevado a elegir a la doctora Perazzo. Ella en principio no pertenece a ningún de los sectores en pugna, tal vez eso se haga sentir con respecto a ella y al gobierno. Por eso estamos atentos a la designación de otras autoridades, fundamentalmente el jefe y el de las unidades principales como Rosario y Santa Fe. Hay que buscar compensar y designar una cúpula representativa. Por otro lado quiero descartar una idea que circula por algunos medios que refiere a que producto de las internas policiales y las políticas de nuestro gobierno se puedan manifestar descontentos mediante olas delictivas, no manejamos ninguna hipótesis de este tipo” (El Litoral, Santa Fe, 06/12/2003).

³³⁸ Rosario 12, Rosario, 28/01/2004 y 30/01/2004.

El homicidio de Sandra Cabrera tuvo una marcada repercusión pública generando un amplio y contundente reclamo de organizaciones sociales y gremiales, interpelando al gobierno provincial por su incapacidad de controlar y desarticular este “histórico” entramado ilegal gestionado por la policía santafesina. Uno de las derivaciones políticas del caso fue el pedido de interpelación en la Legislatura Provincial del titular del MGJyC, solicitud que fue rechazada por los legisladores del PJ santafesino, emulando una vez más el “blindaje” político recurrentemente brindado a los funcionarios justicialista que se desempeñaban en el gobierno de turno.³³⁹ Uno de los funcionarios del equipo del MGJyC entrevistado, nos brindaba algunas señales respecto a cómo fue interpretado este hecho desde la perspectiva de los actores políticos:

“La muerte de Sandra Cabrera, también marcó un antes y después en nuestro plan de gobierno respecto a la institución policial [...] Fue muy similar a lo que ocurrió con la represión de los bancarios y la muerte de Duarte en la URI, durante el primer gobierno. Nosotros entendimos que debíamos dar señales contundentes y decir que estas conductas eran intolerables y no las íbamos a permitir. Creo que hubo una reacción rápida y contundente, aunque si bien luego no aparecieron efectivos de la policía provincial directamente vinculados, nosotros sabíamos que allí había un problema que debía ser resuelto” (AM, ex funcionario del MGJyC, gestión Obeid 1995-1999 y 2003-2007).³⁴⁰

Este hecho desencadenó una de las ya típicas “tácticas” del obeidismo como respuesta a lo que ellos interpretaron como un nuevo “mensaje policial”: la disolución del área institucional involucrada en el “escándalo”. El ministro Gianneschi, de esta forma anunció la disolución de las “Sección de Moralidad Pública” de la PSF y la distribución del personal que cumplía funciones allí, en otras áreas o dependencias de la fuerza provincial.³⁴¹ Al mismo tiempo se anunció el pronto envío a la Legislatura de un proyecto de ley para modificar los artículos 83, 87 y 93 del Código de Faltas provincial (Ley N° 10073) que habilita y facultaba a la policía santafesina a detener y “controlar” a lxs trabajadorxs

³³⁹ El 5 de febrero de 2004, Alberto Gianneschi y Alejandro Rossi concurrieron a la Cámara de Diputados, no en calidad de “interpelados” sino de “invitados” por el bloque oficialistas (PJ) para explayarse sobre lo acontecido con el asesinato de Sandra Cabrera y otros temas de la agenda de seguridad pública. En aquella oportunidad, el Subsecretario de Seguridad sostuvo que “[...] la policía de Santa Fe tiene grupos corruptos pero también policías que trabajan bien y no tapan a sus colegas [...] nosotros tenemos el claro compromiso de depurar las fuerzas de seguridad [...] Estamos seguros de que hay corrupción policial sistemática” (El Litoral, Santa Fe, 07/02/2004).

³⁴⁰ El funcionario entrevistado refiere a que, producto de la investigación judicial, si bien se privó de la libertad inicialmente a un efectivo de la policía provincial (el cabo Sergio Bermejo integrante de la Sección de Moralidad Pública” de la URII), posteriormente se imputó y detuvo al oficial inspector de la Policía Federal Argentina, Diego Parvulusik, quién, en una primera instancia, fue sindicado como autor material del homicidio, pues mantenía con Cabrera una relación amorosa y, de acuerdo a lo que constaba en las actuaciones judiciales, la dirigente de AMMRA, oficiaba como “informante” de la mencionada fuerza de seguridad. Posteriormente el policía federal involucrado recuperó la libertad por “falta de mérito” continuando hasta la fecha impune el homicidio de Sandra Cabrera (La Capital, Rosario, 11/04/2012).

³⁴¹ La Capital, Rosario, 29/01/2004.

sexuales.³⁴² Una vez más se vio consolidar la apelación de los actores políticos a acciones que combinaban una reestructuración institucional simbólica y la reforma legal como estrategias política de “control” y de potencial incidencia en la modificación de determinadas prácticas policiales.

Evidentemente este evento fue decodificado por los actores políticos como un acto de resistencia policial, a las hasta allí tenues iniciativas plasmada por el nuevo gobierno justicialista, lo que obligó a “acelerar” los tiempos en la toma de decisiones en materia de política policial. En esta dirección, el ministro de gobierno puntualizaba:

*“[...] vamos a disponer algunas medidas que hubiéramos deseado anunciar en otro momento, pero por el asesinato de Sandra Cabrera, nos vimos obligados a tener que adelantarlas”.*³⁴³

Esta reacción política espasmódica y genérica ante los efectos negativos derivados del “caso Cabrera”, fue a su vez acompañada por el anuncio de otras acciones que trataban de hacer coexistir medidas que se presentaban como innovaciones, como por ejemplo fue el relanzamiento de las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria, con otras que más bien se orientaron a lograr pisos de confianza o consenso con la institución policial, como por ejemplo los anuncios de mayor inversión y provisión de recursos logísticos, económicos y humanos para la policía”.³⁴⁴

De todas formas las acciones lábilmente ensayadas por el entonces ministro Gianneschi, no lograron revertir o amortizar el marcado descrédito y pérdida de legitimidad de su corta gestión al frente del MGJyC, efectos negativos que se desencadenaron a partir del asesinato de Sandra Cabrera y otros eventos de alta repercusión social, lo que trajo aparejado la

³⁴² Estas normas estaban contenidas en el Título IV “Contra la moralidad y las buenas costumbres”, Capítulo I “Contra la decencia pública” del Código de Faltas donde se estipulaba en el artículo 83, titulado “Ofensa al pudor”, que: “El que con actos, gestos o palabras obscenas ofendiere la decencia o pudor público o decoro personal, siempre que el hecho no constituya delito, será reprimido con multa hasta tres jus”. Mientras que en el artículo 87, denominado “Prostitución escandalosa”, se establecía que: “El que ofreciere públicamente mantener relaciones sexuales por dinero o promesa remuneratoria o provocare escándalo con tal motivo; o que en lugares públicos o locales de libre acceso hiciere manifiestamente proposiciones deshonestas u ofreciere relaciones sexuales con otras personas, será reprimido con arresto hasta treinta días. Si las proposiciones o incitaciones fueren dirigidas a un menor de dieciocho años, la pena podrá elevarse hasta sesenta días”. Por último, el artículo 93, titulado como “Travestismo”, se indicaba que: “El que se vistiere o se hiciere pasar por persona del sexo contrario y ocasionare molestias será reprimido con arresto hasta veinte días.” Esta iniciativa legislativa nunca fue tratada por los legisladores provinciales durante la segunda gobernación de Jorge Obeid y recién serán derogados estas normas el 29 de abril de 2010, durante la gestión del gobernador Hermes Binner.

³⁴³ La Capital, Rosario, 29/01/2004.

³⁴⁴ Al momento de anunciar la implementación de estas medidas el Ministro de Gobierno Gianneschi puntualizaba: “El gobierno y la policía van a trabajar en dos ejes para disminuir los hechos delictivos en la provincia [...] Por un lado, se dará nuevo impulso a las Juntas Barriales de Seguridad Barrial, garantizando su permanencia en el tiempo y la periodicidad de las reuniones [...] Además, se prevé la incorporación de más efectivos y móviles, para lo cual se están capacitando 540 agentes nuevos que serán distribuidos por toda la provincia” (La Capital, Rosario, 18/02/2004).

decisión del ingeniero Obeid de apartarlo de su cargo y nombrarlo como Secretario de Estado de Trabajo y Seguridad Social.³⁴⁵

El 18 de marzo de 2004, el gobernador Obeid nombró como Ministro de Gobierno a quien había sido el principal referente político durante su primera gobernación, nos referimos al abogado Roberto Rosúa. Al momento de justificar la decisión, el mandatario provincial se refirió a la experiencia de Rosúa y sus cualidades y capacidades políticas, caracterizándolo como “el Maradona” de su gabinete.³⁴⁶ El nuevo ministro venía desempeñándose hasta ese momento como diputado provincial por el PJ y cumplía un rol importante en el juego parlamentario, pues recordemos que el sector “obeidista” portaba una cierta debilidad en términos de acumulación política dada la hegemonía que tenía el reutemanismo en aquel contexto.

Conocedor de las dinámicas con las que operan las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policías en el territorio santafesino y dada la particular coyuntura sociopolítica en la que asumía una vez más la gestión y control de la PSF y de las políticas de control del delito, Roberto Rosúa rápidamente fijó y actualizó su posicionamiento político y esbozó cuáles serían los ejes de su gestión:

*“Nuestro plan de seguridad abarca una acción sobre lo operativo policial, un programa sobre reformas estructurales de la policía de la provincia a través de tres leyes, eventualmente cuatro, en la que se desglosa y aplicaremos, esta vez en forma gradual, la posición que tuvimos originariamente en el primer gobierno de Obeid [...] se buscará quitar, definitivamente si es posible, el espíritu corporativo de la policía para convertirla progresivamente, según las aspiraciones del gobierno anterior, en una policía democrática y al servicio de la gente [...] buscaremos remover los resabios de las formas autoritarias de la policía [...] seguramente habrá sectores que resistirán los cambios porque gozan de privilegios pero hay una amplia mayoría que aceptará y apoyará los cambios que proponemos [...] Quien detenta un cargo en una estructura jerarquizada en la que existen pocos controles generalmente va creando un privilegio [...] Reforzaremos el rol de la Dirección de Asuntos Internos, que fue resistida originalmente por los jefes pero con su creación hemos logrado establecer un sistema de control y de auditoría que disminuye el caudal de irregularidades”.*³⁴⁷

Al mismo tiempo y casi otorgándole el mismo orden de prioridad que a los ejes anteriores, el ministro Rosúa buscó también darle lugar a las tradicionales demandas policiales:

³⁴⁵ También debemos recordar que el 29 de enero de 2004, un grupo de manifestantes y de afectados por las inundaciones del mes de abril del año 2003, luego de una concentración y acto masivo enfrente de la Casa de Gobierno de la Provincia de Santa Fe (ubicada en la ciudad capital provincial), ingresaron a la mencionada sede de gobierno destruyendo e incendiando diez oficinas públicas. Posteriormente se abrió una investigación judicial para determinar e identificar a los responsables de los destrozos así como también dilucidar las responsabilidades de los funcionarios policiales encargados del operativo de contención, pues existieron evidencias que indicaban que los efectivos policiales “dejaron la zona liberada” para que se pudieran perpetrar los desmanes y daños en la sede gubernamental (Rosario 12, Rosario, 30/01/2004).

³⁴⁶ La decisión de Jorge Obeid de producir cambios tan significativos en la conformación de su gabinete no solo sorprendió por haber sido tomada a pocos meses de iniciado su segundo mandato sino también por el hecho de que, el gobernador justicialista, se jactaba públicamente que durante su primer gobierno había comenzado y terminado con el mismo gabinete, sin modificaciones.

³⁴⁷ La Capital, Rosario, 23/03/2004.

*“Nosotros queremos aumentar la presencia policial, la policía nos ha demostrado que esto logra disminuir las denuncias de 20 a 30 diarias a una o dos. El desafío es darle a la policía los recursos para mantener esa presencia policial [...] La respuesta que debe darse desde el punto de vista operativo policial pasa por aumentar el número de policías y vehículos y nuestro plan contempla la incorporación de 300 nuevos vehículos y dos mil efectivos, por allí pasará otra de las principales prioridades de nuestra gestión”.*³⁴⁸

En estas verbalizaciones el “ministro maradoniano” buscó desplegar una “estrategia” mediante la cual intentó actualizar parte de la agenda y de las iniciativas diseñadas y/o implementadas en el período 1995-1999, pero esta vez podríamos decir que lo hizo en términos más contenidos y equiparando en un mismo nivel de jerarquía las “acciones reformistas” y con aquellas vinculadas con el aumento de los recursos policiales. El entonces ministro en la entrevista en profundidad realizada finalizando su segunda gestión, daba cuenta de las razones de aceptación de su cargo y las motivaciones de la agenda y prioridades políticas:

“Mi postulación al cargo de diputado provincial obedeció a la necesidad que nos planteamos como equipo de gestión para aquel período donde queríamos introducir grandes temas legislativos, la reforma constitucional, la reforma política, la reforma procesal penal y también las leyes de reforma estructural de la policía [...] Luego las circunstancias y los hechos ocurridos en los primeros meses, nos condicionó y nos llevó a insistir y darle otro impulso a las reformas que habíamos iniciado en la primera gobernación y que necesitaban profundizarse [...] los escenarios y las coyunturas políticas no siempre son las mismos, nosotros aprendimos de nuestros errores y aciertos y nos propusimos esta vez una reforma más gradual y consensuada con los sectores policiales que nos acompañaban [...] Usted puede planear una reforma para democratizar y subordinar a la policía al poder político pero si quiere profesionalizarla también debe dotarla de los recursos necesarios, capacitarla y eso es lo que tratamos de hacer con el Plan Integral de Seguridad” (Roberto Rosúa, ex Ministro de Gobierno, gestión Obeid, 1995-1999; 2004-2007, entrevista personal).

El ministro Rosúa no introdujo cambios significativos en el equipo de trabajo y de asesores ministeriales, manteniendo así el “armado” de recursos y saberes que provenían de la conformación inicial del MGJyC plasmada en diciembre de 2003. Al ser consultado sobre las diferencias y similitudes sobre este aspecto en relación con lo acontecido en la primera gestión, Roberto Rosúa señaló:

“Nosotros ya teníamos un plan que habíamos intentado aplicar en la primera gestión del gobernador Obeid [...] no necesitábamos construir grandes diagnósticos y planes diferentes, diría que la partitura ya estaba escrita teníamos que interpretarla y ajustarla a las nuevas circunstancias, para lo cual solo se necesita un fuerte seguimiento y control político” (Roberto Rosúa, ex Ministro de Gobierno, gestión Obeid, 1995-1999; 2004-2007, entrevista personal).

Uno de los aspectos más significativos en la arena pública del cambio de gabinete ensayado a solo de tres meses de haberse iniciado la segunda gobernación, no solo fue el “regreso” del hombre político “fuerte” del obeidismo al MGJyC, sino que actualizaba al interior y al exterior de la trama vincular político-policial, la imagen del actor político asociado con la “reforma policial” y con vocaciones expresas de concretar el control y la subordinación de

³⁴⁸ La Capital, Rosario, 23/03/2004.

la PSF al poder político. El ministro Rosúa, rápidamente ocupará el rol de alto perfil político y mediático, desplazando o matizando la figura del subsecretario, Alejandro Rossi.

Uno de los exjefes policiales entrevistados opinaba respecto a estas modificaciones:

“El regreso de Rosúa al ministerio fue importante [...] Algunos sectores de la institución quedaron sorprendidos al principio cuando no lo designaron, digo al inicio del gobierno, muchos pensaban que iba a ser él el ministro. Algunos pensaron que para ese segundo gobierno la reforma ya no era importante, porque antes les había traído dolores de cabeza [...] Yo creo que después evaluaron que era necesario poner a un político que tenga como se dice “espaldas”. Ni el anterior ministro ni Rossi ni la jefa Perazzo lo tenían. Rossi era muy mediático pero nunca lo podía igualar a Rosúa, eso se notaba mucho. Rosúa tomó las riendas [...]” (LE, ex jefe de policía, 47 años).

Afirmando esta lectura del perfil de Roberto Rosúa, un ex comisario retirado de la policía santafesina en una entrevista periodística aseveraba:

*“El primer ministro de gobierno de Obeid, Alberto Gianneschi, es una persona muy decente pero falló porque éste es un tema muy difícil; ahora está Roberto Rosúa que tiene cintura política y tiene que cambiar todo, comenzando por el secretario de seguridad, que en cada entrevista sobre la inseguridad dice que él no es policía [...] Bueno si no va a enfrentar los problemas, que deje el cargo”.*³⁴⁹

Se trasluce allí un reconocimiento y una jerarquización, por parte de los actores policiales, de la necesidad que tienen los actores gubernamentales de contar un capital político sólido y visible, en pos de “hacerlo jugar” en las relaciones e intercambios con la institución policial.

3.3. Combinaciones de la “política policial” del “segundo obeidismo”: “reforma policial” declinada en “reforma legal” y respuestas a la agenda del “déficit” y al “tradicionalismo” policial.

El día 12 de mayo de 2004 en un acto público celebrado en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno de la Provincia de Santa Fe, el gobernador Obeid, acompañado por el Ministro de Gobierno, Roberto Rosúa, el Subsecretario de Seguridad Pública, Alejandro Rossi y el Subsecretario de Justicia, Walter Gálvez, anunció el lanzamiento de un “Plan Integral de Seguridad Provincial 2004-2007”, que proyectaba una inversión cercana a los sesenta millones de peso. El mandatario provincial afirmó en el momento del anuncio que:

*“Entre los objetivos del plan está el de profundizar los controles internos y externos de la policía [...] próximamente enviaremos a la Legislatura las normas necesarias para diseñar una policía democrática, eficiente, respetuosa de la democracia y de los derechos humanos y controlada en su accionar por la sociedad civil”.*³⁵⁰ Reforzando y ampliando la posición del gobernador, Roberto Rosúa manifestó: *“Muchas transformaciones se han mantenido en el tiempo, otras se han perdido o no se han podido realizar. Aquí estamos con la problemática agravada. La gente tiene mucho miedo y tiene razón. La modificación del modo del delito obliga a repensar criterios y a obligar a atacar con una nueva modalidad de combate desde el Estado y la ley [...] Este plan no sólo se circunscribe a lo que es la reforma de la institución policial, sino que la comprende y la profundiza. El plan es el producto de un trabajo serio que comienza en nuestra gestión anterior. En esta etapa tenemos la intención de profundizar lo que empezamos”.*³⁵¹

³⁴⁹ El Litoral, Santa Fe, 11/04/2004.

³⁵⁰ La Capital, Rosario, 13/05/2004.

³⁵¹ La Capital, Rosario, 13/05/2004.

El plan anunciado no solo se focalizaba en la institución policial sino que también contemplaba un abanico de iniciativas y acciones orientadas al sistema penitenciario³⁵² y la administración de justicia penal.³⁵³ El “Plan Integral de Seguridad”, en lo estrictamente atinente a la “política policial” se concentraba en tres grandes ejes:

✓ En el plano operativo de la actividad policial: se impulsaba la puesta en marcha de la Patrulla de Intervención Urbana (PIU), las que deberían desarrollar intervenciones de “saturación territorial programada” con fines preventivos y disuasivos. Estas patrullas de saturación policial se aplicarían inicialmente en las principales ciudades de la provincia y se pretendía que, en los dos años posteriores desde su creación, deberían alcanzar a todas las localidades santafesinas. Al mismo tiempo se contempló la reconversión de la “Guardia Rural Los Pumas”, para la cual se destinarían más efectivos y 40 móviles nuevos con el fin de hacer de esa fuerza una verdadera patrulla suburbana que controle los principales puntos camineros de la provincia, orientando su accionar al “combate del abigeato y el hurto agrícola”. Como último tópico sobre este eje policial, se proyectó otras dos acciones, en primer lugar, se preveía la puesta en funcionamiento de la Dirección de Operaciones Especiales, dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Pública, la que organizaría la persecución de delitos complejos cometidos por bandas u organizaciones criminales (piratería del asfalto, secuestros extorsivos, etc.) y también tendría responsabilidades en materia de captura de prófugos y evadidos. En segundo término, se estipulaba crear la Dirección Provincial de Seguridad Comunitaria, con el fin de “coordinar, alentar y proteger los planteos y medidas que surjan desde las entidades intermedias y barriales, municipios y comunas, las que participarían en el relanzamiento, a su vez, de las JBSC.

³⁵² Respecto del sistema penitenciario provincial se proyectaba abordar el problema de la superpoblación carcelaria, mediante dos líneas de acción: la construcción de nuevas penitenciarías y un programa de contención integral para la población privada de libertad. En lo que refería a las nuevas cárceles se mencionó la construcción del penal federal de Coronda, la finalización de la subunidad de mediana seguridad en la misma ciudad y la construcción de seis alcaldías con una capacidad total para 2100 internos. Asimismo se planteó continuar con la construcción de la cárcel de Piñero para 480 reclusos, y se preveía 3 cárceles más: una de alta seguridad y dos de mediana con capacidad para 200 presos cada una. Finalmente, se anunció la puesta en práctica de un sistema de monitoreo electrónico para la detención domiciliaria de procesados, lo que también serviría para descomprimir las cárceles (La Capital, Rosario, 13/05/2004 y El Litoral, Santa Fe, 29/05/2004).

³⁵³ En lo que refiere a la política judicial, el plan anunció la creación de 13 nuevos juzgados en las distintas circunscripciones santafesinas a lo que se sumarían nuevos tribunales penales y una reestructuración de la Justicia de Menores. Asimismo, se proyectó la creación de fiscalías barriales en las ciudades de Santa Fe y Rosario como también de defensorías de ejecución penal en las prisiones. También se proponía generar un “banco de suplentes” judiciales conformado por una lista que se renovarían anualmente con la finalidad cubrir rápidamente las vacantes que se produzcan en la administración de justicia. Asimismo se promovía la sanción de una ley de estado judicial que permita acudir a magistrados retirados para que voluntariamente asistan a los juzgados sobrecargados de trabajo (La Capital, Rosario, 13/05/2004 y El Litoral, Santa Fe, 29/05/2004).

✓ La introducción de reformas legislativas estructurales en la normativa policial. Este eje se vio materializado en dos grandes proyectos normativos y en la decisión de aplicar una norma sancionada en la misma finalización del gobierno anterior, a saber: (1) La configuración de un nuevo esquema de educación policial. Retomando los intentos de alcances más bien limitados de su anterior gestión, el gobierno de Obeid, buscó esta vez avanzar en una reforma estructural de la formación y capacitación de los funcionarios policiales. A estos efectos, en diciembre de 2004 se sancionó al respecto la Ley N° 12333, que creó como entidad autárquica en la órbita del MGJyC, el Instituto de Seguridad Pública (en adelante ISEP). La creación del ISEP implicó el cierre de la Dirección General de Institutos Policiales, de la Escuela Superior de Policía "Brigadier General Estanislao López", la Escuela de Cadetes de Policía de la Provincia "Comisario Inspector Antonio Rodríguez Soto" y de los Centros de Instrucción en Destino de las UR de la provincia. El nuevo Instituto adquirió legalmente el estatus de "persona jurídica autárquica de derecho público", instituyendo una cierta "autonomía" con respecto a la cúpula policial. Se crearon dos carreras de Nivel Terciario: la de Auxiliar de Seguridad Pública (de dos años de duración) y la de Técnico Superior en Seguridad (de un año de duración). Esto implicó modificar sustancialmente el período de formación del futuro personal policial. Por otro lado, el ingreso al ISEP de los aspirantes no implicaba legalmente el ingreso a la fuerza policial, ya que a ésta sólo accederán aquellos que sean seleccionados del orden de mérito que se conformaría al finalizar cada cohorte y de acuerdo al cupo establecido por el MGJyC. Durante el cursado de las carreras de nivel terciario los aspirantes recibirían solamente una beca otorgada por el estado provincial pero no cobrarían un salario en calidad de funcionarios policiales como se venía realizando hasta ese momento. Esto último, de acuerdo a los mentores políticos y legislativos del ISEP, debería derivar en que sólo ingresarían a la institución, aquellos aspirantes con "verdadera vocación policial" y no sujetos en búsqueda de una fuente laboral estable. En el mencionado instrumento legal también se preveía la posibilidad de desarrollar licenciaturas en el campo de la seguridad producto de convenios con universidades nacionales públicas o privadas en pos de lograr una permanente actualización y capacitación del personal policial. El diagrama organizacional del ISEP, también importó una innovación, pues se buscó, en cierta medida, reproducir en su conformación y funcionamiento los parámetros de un instituto educativo universitario. Sólo a título de ejemplo podemos mencionar que el director del ISEP se elige mediante concurso público de antecedentes y oposición y tiene una estabilidad en el cargo

de cinco años, lo que debería ser conducente a lograr su autonomía e independencia con respecto a los funcionarios políticos y policiales. Asimismo, se estableció la conformación de un “Consejo Interinstitucional”, conformado por un representante del MGJyC, uno de la Jefatura de Policía, un Senador, un Diputado y un Magistrado del Poder Judicial, designado por la Suprema Corte de Justicia y un sistema periódico de “evaluación externa” del proceso educativo, el cual estaría “a cargo de evaluadores externos de reconocida trayectoria designados por el Consejo Interinstitucional”. La puesta en funcionamiento del ISEP, siguiendo los lineamientos del texto legal, recién se regularizó parcialmente solo a partir del año 2007 (Gonzalez, Montero, Sozzo, 2010); (2) La sanción de una nueva Ley de Personal Policial. El 18 de abril de 2006, se promulgó una nueva ley para el personal policial (Ley N° 12521), que fue diseñada y presentada por el oficialismo como un complemento de la creación del ISEP. Más allá de la escasa visibilidad que tuvo la sanción de esta ley en términos políticos y mediáticos, sin lugar a dudas significó una apuesta fuerte en el campo de la política policial. En tal sentido podemos señalar un conjunto de innovaciones que la mencionada ley introdujo en el plano normativo. En primer lugar, se estructuró la organización del dispositivo policial mediante el sistema de grados y escalafón único, asentado en un mecanismo de ingreso único del personal (a través del ISEP), rompiendo de esta manera con la escala piramidal de la tradicional estructura policial dividida en dos grandes segmentos de oficiales y suboficiales. A partir de la sanción de la ley los grados que integran la escala jerárquica policial se agrupan en un cuadro único que está conformado por Suboficiales, Oficiales, Subinspectores, Inspectores, Subcomisarios, Comisarios, Comisarios Supervisores, Subdirector, Director de Policía y Director General de Policía. Asimismo se establece una nueva forma de agrupamiento del personal dividido en “personal de ejecución”, “funcionarios de coordinación”, “funcionarios de supervisión” y “funcionarios de dirección”. En segundo lugar, se trata de impactar neurálgicamente en dos de los mecanismos de gobierno del dispositivo policial, el sistema de ascensos y el régimen disciplinario. En lo que refiere a los ascensos, se instala el procedimiento de concursos públicos de oposición y antecedentes y se establece la conformación de un tribunal examinador, fundamentalmente externo, independiente y renovable, conformado por representantes de los Ministerios de Gobierno y de Educación, un representante del Poder Judicial y un funcionario policial elegido por sus pares mediante voto secreto y obligatorio. En cuanto al régimen disciplinario, la nueva ley establece un sistema de investigación y enjuiciamiento articulados sobre los principios constitucionales del debido

proceso, creando el Tribunal de Conducta Policial e instaurando juicios orales, públicos y actuados, estableciendo la taxatividad de las “faltas policiales”, modificando los “tipos de faltas abiertos y ambiguos” que existían en el anterior régimen normativo y sobre el que se montaban un cúmulo infinito de arbitrariedades y vulneración de derechos del personal policial (Gonzalez, Montero y Sozzo, 2010). (3) El 27 de noviembre de 2003, la legislatura provincial aprobó la Ley N° 12238 que sancionaba el “Procedimiento para la investigación del enriquecimiento injustificado del personal policial que se encuentre en ejercicio de sus funciones y hasta seis años después de su renuncia o pase a situación de retiro”. Esta ley fue rápidamente reglamentada por el gobernador Obeid mediante Decreto N° 0076/03. Esta norma habilitó a la DPAI a investigar de oficio o por denuncia fundada los supuestos enriquecimiento injustificados del personal policial y además obligaba al ejecutivo provincial a publicar en su página oficial digital las Declaraciones Juradas Anuales que debía presentar el personal policial jerárquico.³⁵⁴

✓ El aumento y fortalecimiento ostensible de los recursos policiales: como una marca distintiva, en comparación con lo que se había registrado en el “primer obeidismo” (1995-1999). Durante los cuatro años de gestión del segundo gobierno del ingeniero Jorge Obeid, se materializarán acciones concreta movilizadas y presentadas públicamente por parte de los actores políticos, mediante las cuales se nutrió sustancialmente a la policía santafesina de mayores recursos en todos los planos organizacionales (aumentos salariales, ingresos constantes de más personal, aumento de la dotación de móviles policiales, mejoramiento o construcción de estructuras edilicias, aumento de armamentos y pertrechos, etc.).³⁵⁵

³⁵⁴ El Litoral, Santa Fe, 12/12/2003 y La Capital, Rosario, 30/12/2003.

³⁵⁵ Solo a título ejemplo a continuación identificamos algunas de las noticias periodísticas donde los actores políticos anunciaron durante este período la provisión de mayores recursos para la PSF: “Existen factores que conspiran contra la eficacia policial. Anuncian plan de inversión para la fuerza” (El Litoral, Santa Fe, 01/12/2003); “Vamos a duplicar la presencia policial callejera. Anuncian aumento de personal y de la planta de vehículos” (El Litoral, Santa Fe, 20/12/2003); “Darán nuevo impulso a las Juntas de Seguridad Barriales. Obeid ya firmó los decretos que disponen más efectivos y móviles policiales” (El Litoral, Santa Fe, 18/02/2004); “Refuerzos” (El Litoral, Santa Fe, 21/04/2004); “La provincia aumenta la inversión en seguridad” (El Litoral, Santa Fe, 21/04/2004); “La policía cobra los 60 pesos la semana próxima” (La Capital, Rosario, 01/07/2004); “Inscriben para cubrir 400 plazas policiales” (La Capital, Rosario, 10/07/2004); “Prometen 200 autos para la Patrulla Urbana y 100 son para Rosario” (La Capital, Rosario, 02/08/2004); “La policía provincial defendió la compra de chalecos antibalas” (El Litoral, Santa Fe, 07/09/2004); “Prevén mayor presupuesto para la policía en 2005” (El Litoral, Santa Fe, 11/09/2004); “Rosúa: el refuerzo presupuestario en seguridad es sustancial” (El Litoral, Santa Fe, 03/10/2004); “Rosúa anunció que habrá 100 móviles más para la Patrulla Urbana” (La Capital, Rosario, 01/11/2004); “La alcaldía estaría terminada en un año. Se invirtieron 32 820 000 pesos de los cuales 11 millones fueron par bienes de uso (vehículos policiales y penitenciarios- elementos de protección y disuasión para el personal policial” (El Litoral, Santa Fe, 10/11/2004); “Obeid entregará mañana 186 camionetas para la policía provincial” (La Capital, Rosario, 28/12/2004); “Los policías volvieron a la calle y ahora esperan el cumplimiento de las promesas. Por ahora solo les aseguraron \$500 para la compra de uniformes y la provisión de chalecos y pistolas” (La Capital, Rosario, 14/04/2005); “Nuevos equipos para la policía y descartan cambios en la UR II” (La Capital, Rosario,

De esta forma el “segundo obeidismo” trató de plasmar, en su “Plan Integral de Seguridad (2004-2007)”, una política policial que buscó establecer un equilibrio entre iniciativas de “reforma policial” (que se presentaron esta vez en clave de aplicación “gradual” y mediante formas discursivas “menos virulentas” si lo pensamos comparativamente con lo registrado en la primera gobernación); con medidas que abracen y reproduzcan el “lenguaje del déficit policial” (que se manifestaron con aportes regulares de más recursos económicos y humanos) y con la aplicación de tácticas policiales de control del delito típicamente tradicionales (aumento de la presencia y vigilancia territorial, saturación focalizada, reforzamiento simbólico de la “lucha contra el delito”, etc.). Al mismo tiempo resulta significativo que las principales iniciativas “reformistas”, que en la voz de sus propios actores implicaban darle continuidad al proceso de construcción de una “policía democrática” iniciado en el año 1995, solo se concentraron y focalizaron en la sanción de dos corpus normativos (las mencionadas leyes 12333 y 12521), que si bien implicaron transformaciones legales estructurales, las mismas se lograron aprobar luego de un tortuoso proceso de negociación legislativa y con escaso o nulo impacto práctico durante el período 2003-2007.³⁵⁶

Podemos entonces sostener que mediante este movimiento de los actores políticos del “segundo obeidismo” (que amalgamó la propuesta de una “reforma policial” gradual y estrictamente legal, con medidas que buscaban responder al lenguaje del déficit y del

21/04/2005); “Los 500 pesos para uniformes estarán incluidos en el sueldo de abril” (La Capital, Rosario, 25/04/2005); “Aumento para fuerzas de seguridad provinciales” (La Capital, Rosario, 06/05/2005); “Las comisarias rosarinas con 184 nuevos efectivos” (La Capital, Rosario, 07/06/2005); “Esperan la designación de más policías para Santa Fe” (El Litoral, Santa Fe, 04/10/2005); “Ascensos para la policía y penitenciarios” (El Litoral, Santa Fe, 08/11/2005); “Nuevas armas” (El Litoral, Santa Fe, 09/02/2006); “Adicional a policías por uniforme” (El Litoral, Santa Fe, 24/02/2006); “La provincia adquirió 144 nuevos vehículos policiales” (La Capital, Rosario, 16/03/2006); “Incorporan equipamiento para la policía” (El Litoral, Santa Fe, 16/03/2006); “El gobierno entregó nuevos móviles policiales” (La Capital, Rosario, 17/03/2006); “Obeid anunció aumentos para médicos, policías y jubilados” (La Capital, Rosario, 21/03/2006); “Obeid: pusimos toda la carne en el asador para combatir el delito” (La Capital, Rosario, 20/06/2007); “Por una policía sin interna y mejor paga” (El Litoral, Santa Fe, 21/02/2007); “Importante aumento para los agentes de policía” (El Litoral, Santa Fe, 06/03/2007); “Inseguridad: 250 policías más por los crímenes en Santa Fe” (El Litoral, Santa Fe, 18/06/2007); “Niegan recorte en las horas extras del personal policial” (La Capital, Rosario, 27/09/2007); “Discusión por la compra de armas policiales” (La Capital, Rosario, 02/10/2007); “Incorporan 215 nuevos suboficiales a la policía” (La Capital, Rosario, 05/10/2007); “Destinan fondos para pagar horas extras al personal policial” (La Capital, Rosario, 05/10/2007); “Con el malestar de fondo, Obeid dio ascensos” (La Capital, Rosario, 20/10/2007).

³⁵⁶ Dada la conformación del entramado legislativo, donde el “obeidismo” no contaba con la mayoría de legisladores necesarios para poder lograr una aprobación más rápida y directa de sus proyectos de ley, obligó a que en numerosas oportunidades, tanto el ministro Roberto Rosúa como el Subsecretario de Seguridad Pública Alejandro Rossi, tuvieran que concurrir personalmente a la legislatura o bien utilizar la “presión mediática” para lograr que los legisladores provinciales le dieran curso parlamentario a sus iniciativas (ver al respecto La Capital, Rosario, 23/03/2004; 13/05/2004; 17/05/2004; 22/05/2004; 10/09/2004; 06/12/2004; 11/05/2005; 17/06/2005; 17/02/2006; 11/03/2006; 07/04/2006; 11/01/2007).

tradicionalismo policial en materia de prácticas de control del delito) buscaron impactar en la distribución diferencial del poder y de los grados de autonomía policial relacional, en forma mucho más contenida y con menos ímpetu de pura confrontación, sino más bien buscando equilibrar las relaciones de interdependencia en un juego sutil de confrontación y consenso. De todas formas, quizás producto de la “imagen reformista” y su vocación de “subordinar a la policía al control político” construida durante la primera gestión y que tenía algún grado de persistencia en las opiniones y representaciones de sectores de la policía santafesina, la figuración político-policial no estuvo exenta de tensiones y conflictos, como seguidamente lo abordaremos.

3.4. Emergentes de una trama vincular político-policial en tensión.

En el transcurso de los cuatro años del segundo mandato de Jorge Obeid al frente del ejecutivo provincial, la dinámica de la relaciones de interdependencia entre actores políticos y policiales estuvo jalonada por un cúmulo de eventos y circunstancias que abiertamente tensionaron y pusieron en varias oportunidades en situaciones conflictivas o enfrentadas (explícitas y otras de carácter más subterráneas) a los actores de esta configuración. Estas situaciones pueden comprenderse como un entramado de “jugadas” y “estrategias” motorizadas por políticos y policías, desarrollándose una lógica de acciones y reacciones, iniciativas y resistencias, de apuestas y contrapuestas, las que se presentaron en términos de encadenamientos simultáneos o mutuamente constituyentes, dándole movilidad e inestabilidad a los equilibrios fluctuantes de poder y a los grados de autonomía relacional existentes entre actores políticos y policías. Seguidamente identificaremos y exploraremos los eventos y hechos más relevantes acaecidos en el período 2003-2007, a los cuales debemos anexar a los ya descriptos anteriormente.

3.4.a. Las iniciativas “gremiales” de un sector de la fuerza policial como “factor de presión política”.

El “segundo obeidismo” tendrá en APROPOL (Asociación Profesional Policial Santa Fe) asociación civil integrada por efectivos policiales, uno de sus principales oponentes en la arena pública y política. Esta asociación constituida en el mes de junio del año 2001 y que había sido ignorada y sus principales referentes perseguidos “políticamente” por las autoridades gubernamentales durante el segundo gobierno de Carlos Reutemann (ver al respecto el Capítulo 3 de la presente tesis), va a consolidarse como un “grupo de presión”

crítico de la “política policial”, principalmente de aquellas iniciativas que aparecieron asociadas directamente a la figura del Ministro de Gobierno, Roberto Rosúa.

Si bien existió un breve y acotado período de acercamiento entre esta agrupación policial y los referentes del obeidismo en el mismo inicio de la gestión, esta “acotada empatía” rápidamente se evaporó y dio lugar a un extenso período de abierta conflictividad, que se evidenció en el despliegue de estrategias mediáticas, por parte de APROPOL, donde explicitaron reclamos y críticas en contra de la política policial del obeidismo, así como también se activaron denuncias judiciales sobre supuestos casos de corrupción institucional que involucraron a funcionarios policiales y políticos, estrategias estas que a su vez contaron con sendas respuestas y acciones por parte de los actores políticos de aquella administración.³⁵⁷

Es posible hacer un ejercicio de identificación y agrupamiento de las principales acciones emprendidas en aquel período por parte de APROPOL, en tal sentido, encontramos un primer núcleo de “tácticas” y reclamos que movilizó la asociación policial, que giraron en torno a los recurrentes pedidos de mejoramiento de las condiciones salariales y de asignaciones de mayores medios y recursos de trabajo para un adecuado desarrollo de la actividad policial (móviles, armamentos, uniformes, disminución de jornadas de trabajo, etc.). Regularmente emergieron y circularon en los medios masivos de comunicación, demandas y movilizaciones públicas que buscaron presionar a los actores políticos para que avancen con respuestas concretas a esas demandas, deslizándose simbólicamente en varias oportunidades la capacidad de la institución policial de generar escenarios de desestabilización social. En esta dirección se produjeron declaraciones del siguiente tenor:

*“No queremos hacer paro y que esto se convierta en Camboya, pero hay mucho malestar porque en los sueldos bajos los pequeños mejoramientos, significan algo”.*³⁵⁸ En igual sentido: “[...] pagarles a los policías

³⁵⁷ En el mes de enero de 2004, los principales referentes de APROPOL (los policías Alberto Martínez y Miguel Zalazar) fueron recibidos por el Subsecretario de Seguridad Pública, Alejandro Rossi y la Jefa de Policía provincial, Leyla Perazzo. En el contexto de la reunión los referentes policiales plantearon un conjunto de demandas, entre ellas el pedido de un rápido aumento salarial, la reducción de la jornada de trabajo y el avance de las investigaciones sobre algunas de las “irregularidades detectadas en la gestión pasada [...] por ejemplo las irregularidades denunciada sobre el cobro de adicionales”. Al terminar la reunión la asociación policial emitió un comunicado donde “mostraron satisfacción por el cambio de actitud de las autoridades”, señalando que “se abre una nueva etapa política en la provincia que en los hechos concretos se traduce en el respeto de los derechos civiles de los trabajadores policiales”. Por su parte Alejandro Rossi indicó que la recepción de la agrupación policial es “un gesto de tolerancia e incluso de coincidencia en muchos de los planteos de fondo” y Perazzo opinó que “en el marco del derecho de peticionar hay que escuchar a todo el que pide audiencia y así lo estamos haciendo con esta asociación civil” (La Capital, Rosario, 15/01/2004; El Litoral, Santa Fe, 15/01/2004).

³⁵⁸ La Capital, Rosario, 01/07/2004. Declaraciones de igual tenor pueden encontrarse en “Protesta de Apropol en las puertas de la Jefatura de Policía” (La Capital, Rosario, 15/01/2007); “Protesta de Apropol por recorte salarial” (La Capital, Rosario, 16/01/2007) y “Apropol protesta con una obra teatral: Las andanzas del comisario Garqueti”. En esta última noticia se consigna que la manifestación se celebrará enfrente de la Sede

*este sueldo básico miserable se puede comprender casi exclusivamente en el marco de una invitación a corromperse, pues si alguien le da un arma y se lo manda a la calle a defender la vida y los bienes de la comunidad, con las más variadas tentaciones al alcance de la mano y en muchos casos hasta con ofrecimientos concretos de delincuentes y con semejante situación salarial, es más que obvio el camino que le señalan desde el poder político [...] queremos una medida que sea rápida, de ser necesario el camino podría desembocar en alguna medida de fuerza y con las posibles consecuencias negativas para el orden y la tranquilidad que esto puede traer”.*³⁵⁹

A su vez, si bien los reclamos estaban dirigidos a los actores políticos, existía la intención de involucrar a la ciudadanía santafesina, en el sentido de “ponerla en conocimiento” de las condiciones de trabajo del personal policial y transmitir causales justificativos de su baja performance en la “lucha contra el delito”, situación atribuible a la falta de apoyo y respuestas del gobierno a sus demandas. En este sentido se esbozaron declaraciones tales como:

*“A la policía ni siquiera se le proveen las birromes [...] los sumariantes deben llevar la computadora de su casa para poder trabajar. La situación es muy complicada. Hay dos policías y a veces uno cuidando veinte, treinta o cuarenta presos [...] Esta política que implementa el gobierno es muy incorrecta [...] todo lo que necesita la policía para brindar seguridad a la sociedad, lo compran los agentes”.*³⁶⁰ En forma similar: *“La mayoría de los 500 móviles que conforman la flota policial no están en condiciones de trabajar por falta de mantenimiento [...] son pocos los móviles y por eso están sobrecargados y por eso tenemos una mínima presencia en las calles, hay menos cantidad de lo que debería ver para responder a la demanda de los ciudadanos”.*³⁶¹

Una segunda estrategia desplegada por el agrupamiento policial serán las movilizaciones y manifestaciones públicas, lo que marcó una cierta innovación en las modalidades de reclamo, pues se aggiornó la “vieja forma del autoacuartelamiento policial” (que implicaba un quite de colaboración laboral de las fuerzas policiales “encerradas” en sus propios espacios edilicios) adaptándolas o anexándoles ahora la ocupación del espacio público. En este período se registraron acciones como el montaje de la “Carpa Azul”, enfrente de la Municipalidad de Rosario, reclamando mejoras salariales y del presupuesto para la policía provincial, afirmándose que:

*“La policía está parada. Prácticamente estamos haciendo un trabajo de guardiacárceles [...] La sociedad tiene que saber que esto no es solo responsabilidad del gobierno de Obeid, acá hay desinversión una despreocupación crónica por la seguridad que ya lleva veinte años”.*³⁶²

del Gobierno Provincial en la ciudad de Rosario, reclamando por las condiciones laborales y de vida de los efectivos policiales y que posteriormente “dos efectivos de la fuerza iniciarán una huelga de hambre encadenados en las puertas de la sede de la Gobernación” (La Capital, Rosario, 05/02/2007).

³⁵⁹ La Capital, Rosario, 04/01/2007. Con anterioridad y al momento de anunciar la adopción de medidas por el otorgamiento de bajos aumentos de salario para los efectivos policiales que había concretado el gobierno provincial, referentes de la agrupación policial habían afirmado: “[...] familiares de los agentes están dispuestos a obstaculizar los portones de la Unidad Regional II para impedir la salida de los móviles con las consecuencias que ello puede traer para la seguridad en la ciudad de Rosario” (El Litoral, Santa Fe, 23/02/2005).

³⁶⁰ La Capital, Rosario, 28/02/2006.

³⁶¹ La Capital, Rosario, 19/12/2006.

³⁶² La Capital, Rosario, 04/10/2004.

Posteriormente en el mes de mayo del año 2005, miembros de APROPOL realizaron una manifestación en la Plaza de Mayo de la ciudad de Buenos Aires, más precisamente alrededor de la Pirámide de Mayo, vistiendo pañuelos blancos en las cabezas de las mujeres manifestante y en el cuello en el caso de los hombres. El motivo de la manifestación alegado era:

*“[...] hacer conocer al pueblo argentino la feroz persecución que estamos sufriendo por parte del gobierno de Jorge Obeid [...] porque hemos denunciado y demostrado la corrupción institucionalizada en la que participan necesariamente altos niveles del gobierno provincial y también altos niveles jerárquicos de la institución policial. Hacemos una reivindicación de la lucha de Madres y Abuelas porque como ellas en los 70’ decían en soledad que se violaban los derechos humanos y eran incomprendidas en muchos casos, hoy nos está pasando lo mismo a nosotros”.*³⁶³

Por último, en este plano de “tácticas” policiales, también se inscribe la movilización realizada enfrente de la residencia del gobernador Jorge Obeid, en la ciudad de Fisherton, con la finalidad de “escrachar” al mandatario provincial por su “política” y de denunciar que este percibía, supuestamente, “gastos reservados”, algo legalmente vedado al responsable del ejecutivo santafesino.³⁶⁴

Una tercera táctica policial materializada por este agrupamiento policial, y que ya había sido ensayada durante la segunda administración reutemanista, fue denunciar pública y judicialmente casos y redes de ilegalidades y corrupción policial, alegando que los mismos generaban voluminosos réditos económicos que eran gestionados y apropiados por un sector de la cúpula policial y por parte de los funcionarios políticos del obeidismo. Una de estas denuncias, que se presentó ante el Juzgado de Instrucción en lo Penal de la Tercera Nominación de la ciudad de Santa Fe, hacía referencia a la “malversación y robo del combustible” asignado a la flota de móviles de la URI (Depto. La Capital), lo que derivó en la intervención de la mencionada UR y el desplazamiento de quién era su jefe, el comisario Sergio Blanche, nombrando como interventor al subjefe de la policía provincial, Jorge Pallavidini.³⁶⁵ En aquel momento el subsecretario Alejandro Rossi, marcó un claro contrapunto y crítica a la “táctica de presión política” desplegada por la agrupación policial, afirmando:

³⁶³ La Capital, Rosario, 30/05/2005 y 31/05/2005. Resulta muy sugestiva la modalidad, el lugar y la comparación con Madres de Plaza de Mayo y la práctica del “escrache” que realizaron, en aquel momento, los integrantes de la asociación policial santafesina. Debemos recordar el “clima de época” de aquel período, donde una parte de la agenda pública estaba signada por la reivindicación de organismos de derechos humanos y de una parte importante de la sociedad civil, quienes venían insistiendo en remarcar la necesidad que el estado argentino avance en los procesos judiciales de determinación de las responsabilidades de los perpetradores de la violación estructural de los derechos fundamentales generadas por el terrorismo de estado en el período 1976-1983, demanda a la cual le había dado una alta prioridad el gobierno de Néstor Kirchner.

³⁶⁴ La Capital, Rosario, 15/03/2006.

³⁶⁵ El Litoral Santa Fe, 21/01/2005.

*“Yo lo que relativizo es la entidad del denunciante. Dije que Apropol es un grupo de personas que utiliza la denuncia pública, siempre fundada en ilícitos, como elemento de acción política [...] Yo desacredito al denunciante. En la medida en que la denuncia avance, obtendrán credibilidad ellos y me restaré credibilidad yo en la desacreditación”.*³⁶⁶

Posteriormente APROPOL, volvió a presentar una denuncia judicial y pública de igual tenor, involucrando esa vez al Comando Radioeléctrico de la URII (Depto. Rosario), afirmando que:

*“[...] de acuerdo al personal hay coches que son fantasmas, están fuera de servicio, pero figuran en los vales con los que se justifica la carga de combustibles [...] hace varios meses que se lleva adelante la malversación y es sistemática y organizada y solo puede ser instrumentada por los altos mandos, no hay posibilidad de que un empleado pueda orquestar todo esto como para desviar cientos de litros de combustibles por día [...] hay gente que va a aportar más datos y demostrar hasta donde llega la corrupción si se le garantiza la integridad física y laboral tanto de ellos como de la familia”.*³⁶⁷

A los fines de dar sustento a la denuncia algunos integrantes de APROPOL ingresaron a la playa de estacionamiento de la URII para registrar fotográficamente cómo se “adulteraba” los kilometrajes de los tableros de los móviles policiales involucrados en la supuesta maniobra ilegal. Como respuesta desde el MGJyC, se decidió desplazar a los jefes de la Agrupación Cuerpos, del Comando Radioeléctrico y de la Guardia de Infantería de la mencionada UR, puntualizando en esa oportunidad el ministro Rosúa, que:

*“[...] habrá desplazamientos por el ingreso de Apropol dentro de la Jefatura y no por el fraude denunciado [...] lo más grave fue la aparición de Apropol, un grupo faccioso en la Jefatura. Hubo personal que no cumple funciones activamente que ingresó al predio violando elementales normas de seguridad. Este es un hecho gravísimo que debe ser sancionado”.*³⁶⁸

Declaraciones como la anterior, evidenciaron cómo los actores políticos comenzaron paulatinamente también a desplegar su propia estrategia mediática en pos de responder a las acciones motorizadas por la asociación policial y de procurar, al mismo tiempo, dar señales simbólicas al intento de introducir modificaciones en los equilibrios fluctuantes de poder existente entre políticos y policías. Esta estrategia no solo buscó, en algunos casos, minimizar la gravedad de los casos y reclamos denunciados pública y/o judicialmente por este sector policial, sino que a su vez se intentó deslegitimar a esta agrupación, caracterizándola y mostrándola públicamente, como una actor colectivo que “actuaba con finalidades políticas”. Esta reacción política tuvo quizás su manifestación más extrema cuando el Subsecretario de Seguridad Pública, Alejandro Rossi, manifestó que:

*“Apropol es un grupo faccioso que presiona para la toma de decisiones dentro de la policía. Es un grupo de bandoleros que está al borde del delito. Ya van a tener novedades de ellos. No va a quedar ninguno”.*³⁶⁹

³⁶⁶ El Litoral Santa Fe, 01/02/2005.

³⁶⁷ La Capital, Rosario, 05/05/2005 y 06/05/2005. La denuncia fue presentada ante el Juzgado de Instrucción en lo Penal de la Séptima Nominación de la ciudad de Rosario.

³⁶⁸ La Capital, Rosario, 08/05/2005 y 09/05/2005

³⁶⁹ La Capital, Rosario, 10/05/2005.

Por último, se puede detectar una cuarta acción movilizada por APROPOL mediante la cual intentó cuestionar una de las principales iniciativas del “segundo obeidismo”, nos referimos al proceso de discusión y sanción de la Ley de Personal Policial (Ley N° 12521). Al respecto, integrantes de esta organización calificaron la mencionada ley como:

“[...] un hecho gravísimo [...] el proyecto que el gobernador le encomendó a Rossi no contiene ninguna garantía para los trabajadores y es un mamarracho hecho por un funcionario que tiene un alto nivel de cuestionamiento [...] somos los propios trabajadores que debemos intervenir en el debate”.³⁷⁰ Agregando a su vez que “nunca fueron escuchadas oficialmente nuestras propuestas [...] el proyecto votado es una acción monopólica del poder político [...] no contempla derechos adquiridos por los uniformados, tales como la carrera y la relación laboral, lo que puede generar una avalancha de juicios contra el estado [...] es técnicamente pobre y refleja un trabajo deficiente con vacíos legales que seguramente serán llenados por decretazos del Poder Ejecutivo”.³⁷¹

De esta forma, la agrupación de policías santafesinos pretendió esmerilar la reforma legal impulsada por el gobernador Obeid, alegando, por un lado, la falta de legitimidad dada por la exclusión de los miembros de la PSF del proceso de debate y de toma de definiciones, en virtud de lo cual la sanción del mencionado texto normativo se visualizó como una “imposición política” a la institución policial. Por otro lado, en un evidente mensaje hacia las huestes policiales, se pretendió instalar la imagen de una “nueva ley” que generaría incertidumbres laborales y previsionales, pues iba a contrapelo de las posiciones y derechos consolidados y reconocidos al personal policial en la “vieja ley policial” (Ley N° 6769) sancionada en 1972.

3.4.b. El “autoacuartelamiento policial” y los ejercicios de “autoridad política”.

Durante la segunda gestión del ingeniero Jorge Obeid, se produjo un evento que si bien, dada su dinámica y condiciones de emergencia, puede ser comprendido en el marco de las “estrategias” motorizadas por APROPOL, el mismo generó un cúmulo de efectos muy significativos al interior de la trama vincular político-policial, en virtud de lo cual hemos considerado pertinente analizarlo en forma separada. Nos referimos al “autocuarteramiento” de una fracción del personal policial que cumplía funciones en el Comando Radioeléctrico, el Cuerpo de Guardia de Infantería, la Patrulla Urbana y algunas comisarías y subcomisarías, acaecido el día 12 de abril de 2005 en el patio central de la Jefatura de la UR II (Rosario). En principio la protesta policial, se había iniciado como consecuencia del asesinato del agente Diego R. Navarro, cuya muerte se produjo un día antes (el 11/04/2005), al tratar de evitar la consumación de un robo, cuando cumplía servicios

³⁷⁰ El Litoral, Santa Fe, 23/02/2005.

³⁷¹ La Capital, Rosario, 10/05/2005.

adicionales custodiando un supermercado en el barrio La Florida de la ciudad de Rosario. De acuerdo a la versión periodística, el agente policial no portaba chalecos antibalas y el mecanismo de su arma reglamentaria falló al tratar de accionarla para repeler la agresión armada de los asaltantes.³⁷²

Decíamos que el autoacuartelamiento policial encerrará en sí mismo un conjunto de consecuencias relevantes para las relaciones político-policiales, pues en primer lugar, importará el despliegue de una acción de protesta policial con alta repercusión pública, como hacía mucho tiempo no se registraba en territorio santafesino.³⁷³ La última protesta policial significativa se remontaba al mes de agosto año 1986, durante la gobernación de José M. Vernet, siendo que en esa oportunidad el quite de colaboraciones del personal policial se extendió durante diez días.³⁷⁴ En segundo lugar, de igual forma que lo acaecido diecinueve años antes, el Poder Ejecutivo santafesino debió recurrir al gobierno nacional solicitando el envío de efectivos de la GNA, a los fines de que cumplan tareas de patrullaje urbano y den respuestas a las demandas de los ciudadanos rosarinos en caso de denuncias por hechos presuntamente delictivos.³⁷⁵ En tercer lugar, en el propio devenir del conflicto,

³⁷² La Capital, Rosario, 12/05/2005 y 13/05/2005.

³⁷³ Existió un factor con marcada relevancia en aquella coyuntura del escenario sociopolítico santafesino, nos referimos al desencadenamiento de la llamada “Masacre de Coronda”, un motín registrado en la Unidad Penitenciaria Nro 1 de la ciudad de Coronda, la principal prisión existente en el territorio santafesino, que dejó como resultado catorce internos muertos, cinco heridos (tres de ellos de gravedad) y destrozos de consideración en el mencionado penal. Este cruento hecho ocurrió el día 11 de abril del año 2005, es decir un día antes del autoacuartelamiento policial y recordemos que el Director del Servicio Penitenciario de aquel momento era Fernando Rosúa, hijo del ministro de gobierno. La gravedad de este hecho y la alta repercusión pública que tuvo, trajo aparejado un período de inestabilidad y si se quiere de debilidad institucional del MGJyC, a lo cual se le sumó los efectos de levantamiento policial. Uno de los funcionarios del equipo de gestión opinaba al respecto: “Evidentemente la puesta en marcha por los organizadores de la rebelión policial en la URII, tuvo en consideración el contexto problemático que estábamos atravesando por lo sucedido en la cárcel de Coronda” (AM, ex funcionario del MGJyC, gestión Obeid, 1995-1999 y 2003-2007).

³⁷⁴ El mencionado autoacuartelamiento se desarrolló entre el 4 y el 14 de agosto de 1986 y tuvo como punto de comienzo la URI (Depto. La Capital), donde aproximadamente doscientos efectivos dejaron de prestar servicios reclamando un mejoramiento salarial. Con el paso de los días y ante la negativa del gobierno provincial de acceder a este reclamo, el conflicto se extendió a gran parte del territorio provincial. Posteriormente el paro policial fue cediendo en forma paulatina ante la inflexibilidad y el anuncio de posibles sanciones administrativas y legales para el personal involucrado por parte del entonces gobernador Vernet. También debemos recordar que en el mes de agosto del año 2000, durante la segunda gestión reutemanista, se registró una breve protesta policial, que se extendió por un lapso de dos horas, cuando unos cincuenta efectivos del Comando Radioeléctrico de la URII (Depto. Rosario) se apostaron enfrente de la Seccional 6° de la ciudad del sur provincial, para solicitar la liberación de dos efectivos policiales que habían sido detenidos acusados de exceso en la legítima defensa en un presunto enfrentamiento armado (La Capital, Rosario, 20/08/2000). En esa oportunidad el destinatario del reclamo no fue el gobierno provincial sino los operadores judiciales, pues, de acuerdo a la voz de los efectivos policiales, estos no daban las garantías legales suficientes para que la policía pueda actuar en casos de enfrentamientos armados. En esa oportunidad los actores gubernamentales no tomaron medidas administrativas ni accionaron legalmente contra los funcionarios policiales involucrados, solo dispusieron el traslado del jefe de la Agrupación Cuerpos y del subjefe del Comando Radioeléctrico.

³⁷⁵ En esta oportunidad, a los aproximadamente ciento treinta gendarmes apostados en el Destacamento Móvil 2 (con asiento en la ciudad de Rosario), se sumaron cien efectivos más procedentes del Destacamento Móvil 3

los policías santafesinos radicalizaron sus manifestaciones críticas contra la política policial y abiertamente cuestionaron la “autoridad” política e institucional tanto del Gobernador, Jorge Obeid, como del Ministro de Gobierno, Roberto Rosúa y de la jefa de policía provincial, comisaria general Leyla Perazzo. En esta dirección y solo a título ejemplificativo, un efectivo policial involucrado en la protesta señalaba:

*“Dicen que nos va a abrir sumarios, que nos van a trasladar y que un juez nos va a acusar de desobediencia. Nos quieren meter miedo. Pero no vamos a aflojar, porque no somos corruptos como ellos. Pongamos huevos y nadie salga a la calle [...] Todo gobernante y jefe tienen que cuidar su silla. Por eso nos quieren asustar, no le tenemos miedo [...] Los jefes no dan soluciones. Terminamos poniendo el pecho a las balas y nos vienen a apretar [...] Lo que pasa es que esta cúpula está siempre al lado del gobierno corrupto”.*³⁷⁶

En quinto lugar y en clara conexión con la táctica policial de cuestionamiento de la “autoridad política”, la agrupación policial avanzó con una doble estrategia judicial, por un lado, presentaron un recurso de amparo para evitar potenciales sanciones a efectivos involucrados activamente en la protesta, y, en segundo lugar, denunciaron penalmente al gobernador Obeid, al ministro Rosúa, al subsecretario Rossi y a la jefa policial, Perazzo, como responsables del delito de homicidio con dolo eventual por la muerte del agente Diego Navarro.³⁷⁷ En sexto lugar, esta “movida policial” desencadenó un abanico de reacciones y respuestas por parte de los actores gubernamentales, mediante las cuales pretendieron disminuir los costos sociales y políticos de la “asonada policial” y el impacto en la distribución diferencial de los grados de poder en las relaciones de interdependencia que los vinculaba con los actores policiales, procurando lograr esto último a través de tácticas de demostración de autoridad política respecto al dispositivo policial.

Las reacciones iniciales de los referentes del obeidismo conjugaron una serie de declaraciones, en las que se vertieron consideraciones críticas y negativas del “acuartelamiento policial” y respecto de “las verdaderas intenciones” de sus organizadores. Por otro lado, se explicitaron un conjunto de medidas que intentaron dar respuestas a algunas demandas policiales y de esa forma no solamente buscar descomprimir el conflicto sino además lograr grados de consenso con el grueso de los efectivos policiales

(con asiento en la ciudad de Colonia Carolla, provincia de Córdoba), quienes en forma conjunta realizaron tareas de patrullaje, prevención y control de delitos callejeros, durante el lapso que duró la protesta de los policías santafesinos (La Capital, Rosario, 12/04/2005 y 13/04/2005).

³⁷⁶ La Capital, Rosario, 13/05/2005. Asimismo debemos recordar que fue la jefa provincial, Leyla Perazzo, fue a quien el Poder Ejecutivo designó como representante en el marco de las tensas negociaciones que se realizaron para destrabar el conflicto. Al momento de ingresar Perazzo a la sede de la Jefatura de la URII, donde se encontraban concentrados los manifestantes, fue “[...] recibida con un abucheo generalizado y al grito ‘que se vaya, que se vaya’ [...] si no es capaz de brindar soluciones para sus compañeros de armas, que dé un paso al costado” (La Capital, Rosario, 14/04/2005).

³⁷⁷ La Capital, Rosario, 12/04/2005 y 19/04/2005.

santafesinos que no habían participado activamente de la protesta. En lo que refiere a las “respuestas discursivas”, por ejemplo, el Ministro de Gobierno Roberto Rosúa, manifestó:

*“El reclamo, la acción de algunos estamentos policiales, se genera a partir de un hecho doloroso [...] Esto ha sido generado por una reacción yo diría afectiva, emocional, absolutamente justa. Que los compañeros del muerto, tengan una reacción de este tipo, yo la considero normal [...] pero hay quienes utilizan este sentimiento justo por la muerte de un compañero en acto de servicio, haciendo una utilización bastarda o perversa del hecho, hay una gran diferencia”.*³⁷⁸ El titular de la URII, el comisario José Maldonado, funcionario muy vinculado con aquella gestión, también señalaba en consonancia con lo manifestado por Rosúa: “[...] hacen política con la muerte de un agente y utilizan al personal. Aprovechan la situación para hacer política”.³⁷⁹

Estos posicionamientos verbales de los actores políticos vinieron a su vez acompañados con propuestas de mejoramiento salarial e inversiones en materiales y provisiones para la PSF.³⁸⁰ Al presentar estas “mejorar” el gobernador Obeid puntualizaba:

*“Lo que quiero ratificar es que la institución policial y el policía que todos los días sale a luchar y a exponer su pellejo en la lucha contra los delincuentes, tiene todo nuestro apoyo y le vamos a dar equipamiento, armamento, condiciones de confort, e incluso mejoras salariales para que esté seguro en la lucha contra el delito [...] esta mejoras ya la veníamos trabajando desde que le doctor Rosúa está al frente del ministerio, ahora lo que vamos a hacer es completarlas y fortalecerlas [...] esto, independientemente de los hechos que ocurrieron”.*³⁸¹

Con el transcurso del tiempo y abandonando es primer momento de reacciones más bien espasmódicas, los actores políticos avanzaron decididamente en la adopción de medidas sancionatorias contra los principales referentes y organizadores del autoacuartelamiento policial, como una estrategia que les permitiera “reconstruir y dar muestra de autoridad política” frente a la institución policial y ante la sociedad en su conjunto. A estos fines se iniciaron aproximadamente cien sumarios administrativos para establecer las responsabilidades funcionales de los efectivos involucrados en la protesta, de los cuales se pasaron a disponibilidad, en una primera etapa, a un total de cuarenta policías, los que

³⁷⁸ La Capital, Rosario, 12/04/2005.

³⁷⁹ La Capital, Rosario, 12/04/2005.

³⁸⁰ Antes de hacer la propuesta para destrabar el paro policial, Rosúa daba cuenta de las “inversiones en materia de seguridad y para el fortalecimiento de la institución policial”, las que se habían realizado desde el inicio del segundo gobierno de Obeid, en tal sentido, indicó que: “[...] 526 vehículos adquiridos en 2004 y 4 autobombas [...] está en trámite la compra de 100 camionetas, 100 motos, 29 cuatriciclos, 20 autos, 4 colectivos y 4 minibuses [...] se compraron 1168 chalecos antibalas, 160 escudos antidisturbios, 1116 pistolas 9 milímetros y 365800 balas [...] en forma urgente se requirió la participación nacional para la adquisición de otras 3000 pistolas, 300 mil cartuchos y 3000 chalecos antibalas” (La Capital, Rosario, 13/04/2005). En el contexto de la “asonada policial”, la administración Obeid ofreció y anunció mediante declaraciones del ministro Rosúa: “la compra de equipamientos para la fuerza (uno de los reclamos de los policías acuartelados) con una inversión de cerca de 18 millones de pesos [...] 500 pesos destinados a uniformes personales [...] más incremento que eleva el sueldo de los agentes que recién se inician a 720 pesos [...] más la adquisición de 3000 pistolas calibre 9 milímetros; 10 mil camperas de invierno; 500 mil cartuchos calibre 9 milímetros; 5 mil chalecos antibalas; 3 mil pistolas especiales (cuya marca y calibre va a resultar de las conversaciones con jefes del Comando Radioeléctrico, de las Tropas de Operaciones Especiales y el Cuerpo Guardia de Infantería); borceguíes y un centenar de camionetas” (La Capital, Rosario, 21/04/2005).

³⁸¹ La Capital, Rosario, 20/04/2005.

fueron privados del uso de sus armas reglamentarias y de sus credenciales.³⁸² Posteriormente, el gobernador Obeid decretó la cesantía de diez policías, entre los cuales se incluía a “los máximos referentes y líderes del gremio policial [...] El efecto político que se desprende de la medida [...] es el descabezamiento de estas agrupaciones policiales”.³⁸³

Las medidas sancionatorias no solamente se plasmaron en términos formales sino que fueron acompañadas con una estrategia discursiva que pretendió expandir los efectos comunicativos del “castigo” e inscribirlas como “ejercicios concretos de autoridad o superioridad política” sobre la PSF. En esta dirección podemos rescatar por un lado, las opiniones del propio Obeid, quién en su momento señalaba:

*“Lo que ocurrió en Rosario es muy grave [...] no sé qué es Apropol, la policía no está sindicalizada. La policía es una institución verticalizada con mandos que responden al poder político”*³⁸⁴, agregando: “[...] yo tengo la obligación como gobernador de la provincia de hacer cumplir las disposiciones que la constitución y las leyes establezcan respecto a cuál es el papel que la institución policial debe cumplir y que es de subordinación al poder político y al poder constitucional”.³⁸⁵ En igual tenor, el ministro Rosúa declaraba: “[...] los efectivos violaron todas las normas disciplinarias internas”³⁸⁶ [...] no estamos dispuestos a tolerar los graves actos de indisciplina que se traducen en inseguridad para la gente [...] la fuerza que nosotros presidimos funciona mediante normas que se bajan desde arriba hacia abajo [...] este gobierno no tolerará más acto de indisciplina y si alguien prometió que no habrá sanciones está equivocado [...] Estos conflictos no impactan bien. Sepan quienes quieren perturbar la vida de la policía y la estabilidad política de la provincia, que van a encontrar respuestas en las fuerzas federales y en la propia policía”.³⁸⁷

Por supuesto que estos “ejercicio de autoridad política” fueron rechazados y resistidos por los sectores policiales directamente afectados, señalando que:

³⁸² La Capital, Rosario, 21/04/2005 y El Litoral, Santa Fe, 25/04/2005. Asimismo se debe tener presente que en esa coyuntura la jueza de instrucción en lo penal N° 2 de la ciudad de Rosario, Alejandra Rodenas, evaluó el procesamiento penal y la aplicación de la figura de “sedición” contra los manifestantes, aunque luego desistió de hacerlo por considerar que se trataba de un “hecho gremial” (El Litoral, Santa Fe, 18/04/2005).

³⁸³ Esta medida se dispuso mediante el Decreto N° 3296, firmado por el gobernador Obeid y suscripto también por el Ministro de Gobierno, Roberto Rosúa. La drástica sanción alcanzó a los dos máximos referentes de APROPOL, los oficiales auxiliares Alberto Martínez y Miguel A. Zalazar y a seis integrantes más (el sargento Ramón Carruega, al sargento primero, Mario O. Morán, al suboficial principal, Jorge E. Flores, al subcomisario José E. Arce, el sargento ayudante Roque Palermo y al agente Guillermo Palermo-estos dos últimos en sentido estricto pertenecían a la agrupación policial ADEPOL) (El Litoral, Santa Fe, 11/01/2006 y La Capital, Rosario, 12/0/2005).

³⁸⁴ La Capital, Rosario, 21/04/2005.

³⁸⁵ La Capital, Rosario, 25/04/2005 y 26/04/2005.

³⁸⁶ La Capital, Rosario, 21/04/2005.

³⁸⁷ La Capital, Rosario, 22/04/2005 y 23/04/2005. La emergencia del conflicto policial y las respuestas ensayadas por los referentes del “segundo obeidismo” tuvieron en su momento una dura crítica por parte de representantes de la oposición política, entre ellos, dos legisladores del Partido Socialistas, que luego tendrán su propio protagonismo frente a futuros levantamientos policiales, nos referimos a Antonio Bonfatti y Raúl Lamberto, declarando el primero que “[...] es una constante del Poder Ejecutivo actual esperar hasta el último momento y actuar cuando el conflicto ya estalló, aplicando parches y no soluciones de fondo. El gobernador Obeid manifestó irónicamente desconocer Apropol, que no tenía ningún tipo de reconocimiento gremial ni sindical, por lo tanto desconocía a la agrupación. Pero lo que resulta llamativo en todo esto es que después que se pasa a disponibilidad a algunos de los policías que llevaron adelante la protesta, Rosúa terminó concediendo sus pedidos”. Mientras que el segundo legislador socialista, opinaba: “esta es la forma de hacer política de este gobierno, terminan actuando como un bombero que tienen que apagar un incendio [...]” (La Capital, Rosario, 23/04/2005).

“[...] uno de los puntos de las negociaciones en el conflicto fue que no habría sanciones. Faltaron a su palabra. Por ello no dejaremos tranquilo a Obeid”³⁸⁸, agregando “[...] esta es una sanción absolutamente desmedida y tiene el claro propósito de aplastar actividades reivindicativas legítimas de los policías. Lo más evidente es que a nosotros nos echan y todos los que se han enriquecido con la corrupción interna son intocables. El mensaje de echarnos es claro: el que señala la corrupción se va”.³⁸⁹

La estrategia policial realizó aquí un giro, al tratar de involucrar directamente a los actores políticos en los entramados de la corrupción policial, buscando así deslegitimar mediáticamente a una gestión gubernamental que había colocado simbólicamente este problemática como uno de los factores que justificaban la implementación de un mayor control político sobre la PSF.

3.4.c. La emergencia de “escándalos públicos” derivados de la corrupción policial y la regulación ilegal del narcotráfico con efectos en la estabilidad de las relaciones político-policiales.

En el transcurso de los cuatro años de la segunda administración obeidista emergerán y tendrán un alto grado de visibilidad, un conjunto de hechos directamente vinculados con entramados policiales de regulación ilegal de economías delictivas o de hechos motorizados por sectores policiales presentados como “mensajes” al poder político, generando cada uno de ellos “escándalos públicos” de variables efectos e intensidades tanto para el escenario social más general como específicamente para el entramado político-policial. En este apartado intentaremos identificar aquellos que tuvieron algún grado de importancia y que se acoplarían a los hasta aquí ya referenciados (caso Sandra Cabrera, el activismo policial, el autoacuartelamiento, etc.).

Uno de estos “escándalos públicos” se produjo cuando se recibió, en el mes de mayo de 2005, un sobre cerrado en el despacho de la jefa provincial de policía, el cual contenía un legajo de identificación original, extraído íntegramente del Gabinete de Identificaciones de la URI (Depto. La Capital) y que pertenecía a Guillermo Tepper, un reconocido periodista santafesino. Este hecho fue interpretado y decodificado por los actores políticos como un claro y evidente mensaje, proveniente de un sector policial, que resistía y pretendía desestabilizar la política policial del “segundo obeidismo”. En tal sentido, la jefa policial, puntualizaba que este hecho se trataba:

“[...] de una maniobra desestabilizadora hacia los altos mandos policiales de los uniformados [...] obviamente realizado por personal policial”, y al mismo tiempo, coincidía con aseveraciones del periodista afectado que indicaban que “[...] no quedaban dudas de que si han querido generar un fuerte hecho político

³⁸⁸ La Capital, Rosario, 22/04/2005.

³⁸⁹ La Capital, Rosario, 11/01/2006.

*lo han logrado. Y que si han querido demostrar que tienen cierto poder lo han demostrado [...] es una demostración de poder interno de la policía, una maniobra claramente desestabilizadora”.*³⁹⁰

El evento en sí mismo englobaba dimensiones sustanciales para la trama vincular político policial, pues importaba un mensaje intimidatorio para el gobierno de la institución, a su vez daba cuenta de la alta capacidad de la policía de controlar la producción y la circulación de información social y políticamente “sensible” y, por último, la selección de una “víctima-periodista” de la ilegalidad policial, implicaba una inocultable intencionalidad de que el mensaje trascienda las fronteras de las relaciones político-policiales e impactara y se amplificara en la arena pública.

En similar sentido que el evento anterior, se registraron durante el año 2004 un conjunto de “mensajes intimidatorios” que pretendieron amedrentar a víctimas, denunciantes y funcionarios de la Secretaría de Derechos Humanos que se encontraban interviniendo en la investigación administrativa de casos de denuncia de violencia y corrupción policial. En una conferencia de prensa convocada desde el MGJyC para responder a estos hechos que habían tomado relevancia mediática, el propio ministro Rosúa indicó que las “amenazas” estaban dirigidas:

*“[...] contra el estado provincial y las acciones de gobierno [...] no tenemos certezas que las amenazas provenga de filas policiales, solo tenemos la certeza de que son preocupantes y ratificamos las acciones para limpiar de actos de corrupción a la policía a fin de que la fuerza de seguridad sirva eficazmente a la población”.*³⁹¹

Por otro lado, durante el transcurrir de este “segundo obeidismo”, el tópico corrupción y violencia policial, si bien tuvo alguna presencia en el marco de las preocupaciones y declaraciones públicas de los principales referentes políticos, no tuvo la misma intensidad y contundencia que sí había tenido en la experiencia de gestión anterior (1995-1999), donde no solamente fue “problematizado” proactivamente como uno de los principales fenómenos a abordar desde la agenda reformista sino que también, en aquellos casos que adquirirían alta visibilidad social, es decir que devenían en “escándalos públicos”, las respuestas políticas a los mismos trataron de tener la misma intensidad e impacto social que la ilegalidad o entramado policial emergente. Durante este segundo gobierno, en el mejor de los casos, lo que primó más bien fueron estas últimas expresiones o acciones políticas, es decir, una agenda centralmente reactiva que trató de disminuir el impacto y los costos sociales y

³⁹⁰ Ver Programa televisivo “Asuntos Públicos” disponible on line en sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/guillermotepper181114584/>. Y ver La Capital, Rosario, 13/05/2004 y 14/05/2004 y El Litoral, Santa Fe, 01/07/2004.

³⁹¹ La Capital, Rosario, 01/06/2004 y 02/06/2004; El Litoral, Santa Fe, 02/06/2004 y 01/07/2004.

políticos derivados de los casos de corrupción policial (principalmente) y en menor medida de los derivados de los casos de violencia institucional.

En tal sentido, durante este período gubernamental, vamos a encontrar una densa secuencia de prácticas policiales ilegales que adquirieron luminosidad en el escenario público y mediático, las cuales estaban vinculadas a: la estructuración y despliegue de redes de recaudación ilegal tendientes al aseguramiento de mecanismos de suspensión de la aplicación de la ley;³⁹² crecimientos patrimoniales injustificados de funcionarios

³⁹² Respecto de estas prácticas ilegales y solo a título de ejemplo podemos mencionar los siguientes casos: “Desplazan a los jefes de la Comisaría 16°: El jefe y el subjefe de la comisaría 16° fueron relevados ayer después que La Capital denunciara su presunta connivencia con una banda que traficaba drogas en el barrio La Tablada y que habían participado del crimen de un hombre perpetrado días atrás” (La Capital, Rosario, 28/06/2004); “Un jefe policial declaró sobre su relación con la viuda negra. ‘Todas las policías del mundo tienen informantes. Pero cuando transgreden la ley son detenidos como cualquier hijo de vecino’, declaró el comisario principal Carlos Alberto Vannelli en alusión a Eva L. García, la viuda negra que fue soplona de la policía y a quién la URII no logró detener por presunta participación en los robos a varios ancianos” (La Capital, Rosario, 10/07/2004). “Un comisario de Jefatura pasó a disponibilidad por una extorsión. Tres personas, entre ellos un comisario principal que hasta la semana pasada desempeñó funciones en la Jefatura de Policía de Rosario, fueron detenidas y acusadas de intentar extorsionar a un comerciante local y corredor de cereales. Según la denuncia judicial, el trío exigió al comerciante la entrega de 60 mil pesos a fin de no denunciar su situación fiscal a la AFIP” (La Capital, Rosario, 15/01/2004); “La policía sigue usando el Código de Faltas para la recaudación ilegal [...] el diputado socialista, Sergio Liberati, volvió a reclamar al Poder Ejecutivo provincial el envío de ‘un proyecto de ley para derogar en forma definitiva los artículos que castigan la ofensa al pudor, la prostitución escandalosa y el travestismo. ‘Como demostración de que existe la voluntad política de terminar con la impunidad de las mafias enquistadas en la policía de la provincia’” (La Capital, Rosario, 28/03/2004); “Quedó preso por extorsión uno de los jefes de la comisaría 18°. Le imputan pedir plata para mejorar la situación de un recluso. Por este caso ya había otro policía detenido” (La Capital, Rosario, 07/05/2004); “Relevaron a la cúpula policial del departamento Las Colonias. La cúpula de la Unidad Regional XI [...] fue relevada por denuncias contra policías de esa jurisdicción por extorsión y privación de la libertad” (La Capital, Rosario, 24/08/2004); “Separan de sus cargos a 5 policías por exigir coimas en dos seccionales. Caros favores. Exigieron dinero a dos personas demoradas para atemperarles causas” (La Capital, Rosario, 31/08/2004); “Abusos y trampas que se repiten por maniobras policiales en los sumarios. El arreglo. Sucesión de denuncias por extorsiones o encubrimientos mediante la manipulación de actas preventivas de delitos” (La Capital, Rosario, 12/09/2004); “Castigo para policías por sistemática extorsión contra vecinos de un barrio. Les inventaban causas, fraguaban sumarios y hasta los ponían presos a cambio de dinero” (La Capital, Rosario, 21/12/2004); “Rosúa dijo que solicitó remover al jefe de la Comisaría 32° [...] la remoción preventiva del jefe de la Comisaría 32° se produjo luego de la denuncia de un joven de 16 años [...] quien dijo haber sido objeto de un pedido de dinero para olvidar el supuesto robo de un auto” (La Capital, Rosario, 24/01/2005); “Un subcomisario detenido por explotar dos prostíbulos” (El Litoral, 01/02/2005); “Piden investigar vínculos policías-prostitución” (La Capital, Rosario, 09/03/2005); “Me ordenaron cerrar la boca. Dieron orden de no patrullar [...] un suboficial de la fuerza explicó cómo se realizaban los procedimientos irregulares [...] y cómo había sido liberado un sector de la ciudad por orden de un alto oficial de la policía rosarina” (La Capital, Rosario, 11/05/2005); “La trama de coimas y operaciones que llevó a descabezar a Los Pumas” (La Capital, Rosario, 17/07/2005); “Firmat: desplazan a jefes policiales por encubrir el juego” (La Capital, Rosario, 07/02/2006); “Relevaron a los jefes de la alcaidía santafesina. Lo dispuso el ministro de gobierno al conocerse la denuncia de tráfico de influencias y coimas” (La Capital, Rosario, 24/02/2006); “Denuncia contra el jefe de la Policía provincial. El titular de la Asociación Anticorrupción de Santa Fe, denunció públicamente al actual jefe de la Policía provincial de coimear a presos con dinero para trasladarlos a mejores lugares de detención” (La Capital, Rosario, 17/08/2006); “Un policía denunció maniobras en el libro de guardia de una seccional” (La Capital, Rosario, 15/05/2006); “Salía de la seccional 17° con la connivencia policial” (La Capital, Rosario, 22/09/2006); “Subcomisario filmado y detenido por extorsión. Comandaba una seccional santafesina y lo acusan de pedir plata a un hombre para no armarle una causa” (La Capital, Rosario, 04/11/2006); “Un fallo judicial deja al descubierto las falsedades de las actas

policiales;³⁹³ usos excesivos de la fuerza y de las facultades legales³⁹⁴; involucramientos activos en grupos delictivos;³⁹⁵ malversaciones y defraudaciones de los recursos públicos;³⁹⁶ entre las más importantes. Frente a cada uno de estos “escándalos” derivados de los entramados de ilegalidad policial, los actores políticos debieron recurrentemente salir al escenario público y mediático para dar a conocer las medidas reactivas que se habían tomado como respuestas a estos eventos y coetáneamente procuraron dar muestra de gobernabilidad y control de la PSF, reconociendo el impacto negativo y corrosivo que estos “escándalos públicos” tenían para los pisos de legitimidad política que tenía el gobierno obeidista.

Ahora bien, sin lugar a dudas en este período uno de los fenómenos que adquirió una marcada nitidez y sobre el cual se fueron también encadenando un cúmulo de “escándalos públicos”, fue la evidencia palmaria y en aumento de la vinculación delictiva de sectores de la policía santafesina con el mercado i/legal del narcotráfico. La existencia de prácticas de regulación ilegal del mercados de drogas ilícitas, si bien era un fenómeno con tenue

policiales” (La Capital, Rosario, 19/11/2006); “Detienen por intento de extorsión a un jefe policial” (La Capital, Rosario, 30/05/2007).

³⁹³ Por ejemplo: “Grave denuncia contra un jefe policial: Un comisario retirado de la policía provincial denunció al actual titular de la Unidad Regional XVIII, con asiento en el departamento San Martín, de haber adquirido una mansión en la costanera de la ciudad de Santa Fe, cuyo valor no se corresponde con los ingresos del hombre de la fuerza [...] Yo digo que a muchos les conviene seguir en la policía, no por vocación sino por los negocios” (La Capital, Rosario, 31/07/2004); “Piden se difunda el patrimonio de jerárquicos de Drogas Peligrosas” (La Capital, Rosario, 15/06/2006).

³⁹⁴ Por ejemplo: “Policías presos por la paliza a una prostituta” (La Capital, Rosario, 22/04/2004); “Ordenan una nueva investigación en presunto caso de gatillo fácil” (La Capital, Rosario, 22/04/2004); “Denunciaron que un joven pasó diez días presos por hostigamiento policial” (La Capital, Rosario, 05/08/2004); “Ponen en duda el suicidio de un preso en la 29” (La Capital, Rosario, 19/08/2004); “Denunciaron malos tratos en la alcaldía de la URI” (La Capital, Rosario, 17/05/2005); “Investigan la conducta policial en un intento de robo que dejó tres muertos. En tribunales sospechan que lo ocurrido pudo ser un simulacro de enfrentamiento o una acción desproporcionada” (La Capital, Rosario, 08/02/2006); “Uniformados bajo la lupa por apremios ilegales” (La Capital, Rosario, 17/08/2006); “Alarma por la escalada de castigo físico contra chicos en las comisarías” (La Capital, Rosario, 26/11/2006); “Mujer policía afirma que el gatillo fácil es frecuente en la fuerza” (La Capital, Rosario, 18/12/2006).

³⁹⁵ Algunas ilustraciones de estas prácticas quedaron registradas de la siguiente forma: “Por robo, está preso un oficial de un área clave de la policía provincial. Un oficial principal que trabaja en el Departamento Judicial de la Jefatura Provincial [...] fue detenido por la presunta participación en un robo a mano armada cometido por una banda hampones [...] que se apoderó de 10500 dólares y una colección valiosas monedas antiguas” (La Capital, Rosario, 28/08/2004); “Escándalo de corrupción policial en la denuncia de un suboficial. Afirmó que se robaron dinero pagado a los secuestradores de Cristian Ramaro y detalló la trama del contrabando” (La Capital, Rosario, 07/10/2004); “Cinco policía a juicio por la muerte de un preso” (La Capital, Rosario, 30/09/2006); “Procesan a comisario sospechado de negociar datos de sumarios. Investigan connivencia de policías y un estudio jurídico” (La Capital, Rosario, 10/11/2006).

³⁹⁶ Por ejemplo: “Denuncian a altos jefes policiales por fraude con combustibles de patrullas” (La Capital 12/01/2005); “Dra. Leyla Perazzo: Son frecuentes los adicionales en negro” (El Litoral, Santa Fe, 13/02/2005); “Denuncian presunto fraude con combustible en móviles policiales de la UR II” (La Capital, Rosario, 06/05/2005); “Documentan con fotos la adulteración de tableros de patrullas en la Jefatura. Aducen que la maniobra es para justificar inexistentes consumos de combustibles” (La Capital, Rosario, 08/05/2005); “Cooperadoras policiales bajo lupa legislativa” (La Capital, Rosario, 28/07/2006); “Un cabo dice que lo amenazaron tras denunciar maniobras con adicionales policiales” (La Capital, Rosario, 03/12/2006).

presencia pública desde 1995 y quizás también con anterioridad a dicho año, será en este contexto donde adquirió mayores grados de visibilización y tuvo un marcado efecto en las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policiales en la provincia de Santa Fe. Entre las prácticas policiales regulatorias que empiezan a emerger y consolidarse podemos destacar las siguientes: (a) estructuración y despliegue de redes de recaudación ilegal tendientes al aseguramiento de mecanismos de suspensión de la aplicación de la ley: comenzaron a emerger evidencias concretas de la presencia de dispositivos y redes certeramente diagramadas y con alto grado de desarrollo focalizados en la captación, circulación y distribución de dinero, bienes y mercancías proveídos y/o extraído compulsivamente a los grupos o bandas criminales que operaban en el mercados ilegal de las drogas ilícitas. Estas incluyen desde acciones permisivas y de protección de los ilegalismos, pasando por el control y hostigamiento focalizado sobre aquellos grupos “competidores” o “enemigos” de las organizaciones criminales con quienes partes de la fuerza de seguridad provincial habían cristalizados acuerdos y avales de protección ilegal, hasta actos de fraguado, desvío y desaparición física de evidencias incriminatorias en procesos judiciales;³⁹⁷ (b) participación activa en las actividades de ingreso, tránsito,

³⁹⁷ Algunos ejemplos de este tipo de práctica se consignaron de la siguiente manera: “Una forma de investigar que deja dudas. El juicio oral contra una banda de narcos de barrio Las Flores, que se inició esta semana en los tribunales federales, puso de relieve un aspecto controvertido de las investigaciones policiales: las intervenciones telefónicas [...] Otro punto cuestionado es que la desgrabación y valoración de los tramos de conversación transcritos están a cargo del mismo personal policial que impulsa la investigación y necesita justificar la idoneidad del trabajo como el presupuesto de la repartición, existiendo elementos que dan cuenta que las transcripciones son parciales y solo sobre una parte de la banda” (La Capital, Rosario, 17/04/2005); “Nada Cambió sigue la complicidad de policías con el tráfico de drogas [...] Nuevamente el juicio oral por drogas celebrado en Rosario terminó con un durísimo reproche hacia los jefes del operativo [...] el Tribunal Oral Federal N° 1 exigió que se investigue a los máximos jefes de la pesquisa, pertenecientes a la policía santafesina y a la Gendarmería Nacional, al estimar que por alguna razón dejaron fuera del caso a otros que debieron sentarse en el banquillo [...]”. La jueza interviniente opinó que: “[...] tiene que haber complicidad policial. Tiene que haber arreglos, tiene que haber protecciones [...] las intervenciones de la policía provincial no sólo surge un número menor de procedimientos – tanto en cargamentos decomisados como en personas detenidas- en relación a la magnitud de la droga que circula [...] la fuerza nunca llega a los grandes proveedores que controlan la comercialización. Las investigaciones, siguen cortándose en los eslabones bajos de la cadena” (La Capital, Rosario, 04/05/2005); “Otra vez. Fue cuestionada la actuación del jefe de la Brigada Antinarcóticos por un procedimiento [...] Ordenan abrir una causa contra un subcomisario tras un juicio por drogas [...] Los cuestionamientos esta vez se orientaron hacia un ex oficial de Drogas Peligrosas, sospechado de participar en una extorsión y de encubrir a una persona involucrada en el delito que investigó” (La Capital, Rosario, 07/05/2005); “La amenazaron de muerte por denunciar connivencia policial en la venta de drogas” (La Capital, Rosario, 10/06/2006); “El gobierno pidió saber el estado de las causas de 33 policías investigados. La mayoría se abrieron por anomalías en pesquisas de drogas. Entre los nombres hay dos jefes de comisarias de Rosario y un alto oficial de Drogas Peligrosas [...] Otros de los que se encuentra señalado [...] es el actual jefe de Inteligencia de Zona Sur de la Dirección de Drogas Peligrosas [...] los jueces federales cuestionaron la deficiente actuación de la repartición a su cargo. [...] Para el tribunal contaba con elementos para profundizar la pesquisa y no lo hizo. También señalaron que tenía información precisa sobre el proveedor de drogas (de la ciudad boliviana de Yacuiba) pero no instrumentó medidas para atraparlo. Como consecuencia la investigación no superó el ámbito local [...] También está en curso la marcha judicial de un expediente que involucra a un comisario mayor y a un comisario [...] Al primero se lo acusa de

distribución y comercialización de mercancías y sustancias ilegales: a lo largo del período analizado hemos detectado la presencia de eventos donde ha quedado patentizada la intervención activa de funcionarios policiales habilitando el ingreso, transporte y distribución de cargamentos de drogas ilegales en diversos puntos del territorio provincial. Amparados en la supuesta inmunidad derivada de su autoridad formal, los efectivos policiales asumen el riesgo que importa este tipo de prácticas, las cuales se ven desbaratadas cuando no han logrado “asegurar económicamente” la impunidad de todos los actores institucionales con capacidad de interferir en el desarrollo de estas prácticas;³⁹⁸ (c) apropiación, reintroducción y comercialización de mercancías y sustancias ilegales detectadas y secuestradas en procedimientos policiales y judiciales formales: hemos detectado en este período la presencia de algunos eventos donde integrantes de la policía santafesina que, con posterioridad a la detección policial y/o judicial de cargamentos de sustancias o mercancías ilegales en algún tramo de las rutas previo a sus puntos de destino, se han apropiado ilegalmente de la totalidad o una parte sustancial de los cargamentos ilegales, para luego ser reintroducidos en el circuito de comercialización ilegal.³⁹⁹

encubrir a una familia vinculada al narcotráfico y al segundo de falso testimonio [...] También se da cuenta de la existencia de procesos contra policías federales y provinciales por anomalías en sus procedimientos. En 21 sentencias del mismo Tribunal Oral Federal de Rosario, al final de los juicios, se ordena a investigar a uniformados por casos de extorsión, encubrimiento, testigos plantados y falsedades” (La Capital, Rosario, 19/07/2006); “El jefe operativo de Drogas Peligrosas iba personalmente a cobrar a los boliches [...] la persona que estaba al frente del área operativa de Drogas Peligrosas recorría personalmente los boliches para recaudar” (La Capital, Rosario, 18/04/2007); “Jamás piden orden judicial. La defensora federal oficial [...] afirma que la policía de Drogas Peligrosas tienen un patrón rutinario en las investigaciones [...] Todas las denuncias son anónimas, lo que implica que la policía no descubre nada [...] A la falta de método de investigación se suma que la policía imputa siempre a consumidores o vendedores al menudeo sin apuntar a los traficantes de envergadura. Las cantidades de drogas que discutimos en los juicios son intrascendentes. Jamás se apunta a niveles más importantes de tráfico. He visto filmaciones donde policías llamativamente filman el movimiento del supuesto vendedor y se les acaba la batería cuando llega el proveedor” (La Capital, Rosario, 23/04/2007); “El accionar policial bajo la lupa en el juicio a un presunto vendedor de drogas [...] Oficiales de la Federal y la santafesina aparecen sospechados de encubrir la actividad” (La Capital, Rosario, 11/05/2007); “Casi 40 policías implicados en causas por estupeficientes” (El Litoral, Santa Fe, 12/07/2007) y “Sumario administrativo al titular de Drogas Peligrosas [...] las irregularidades que se plantean son el labrado del acto de procedimiento, lo que luego determinó la nulidad y la absolución del imputado de narcotráfico” (La Capital, Rosario, 16/10/2007).

³⁹⁸ Ejemplo de estas actividades se visualizaron en casos como: “Sospechan que ex jefes de Drogas Peligrosas negociaban estupeficientes [...] La presunta connivencia de dos jefes de la ex Dirección Drogas Peligrosas con narcotraficantes paraguayos aparece como fundamento de la remoción de esos oficiales de sus puestos [...] se habían puesto de acuerdo con un distribuidor y de esa forma brindando su protección. Como si fueran un especie de escolta” (La Capital, Rosario, 15/11/2006); “Afinan la pesquisa sobre movimientos de ex jefes de Drogas Peligrosas. Un juez quiere saber si iban en un Polo que cruzó un peaje desde el Paraguay. Y con ellos pasó un camión con 350 kg de marihuana” (La Capital, Rosario, 17/11/2006).

³⁹⁹ En esta dirección por ejemplo podemos citar: “Hay policías que cobran por proteger y que hacen vender su propia droga [...] Una magistrada que integra el tribunal que el lunes ordenó investigar a dos importantes jefes de Inteligencia de Drogas Peligrosas, sostuvo que hay policías que cobran para brindar amparo a los proveedores de narcóticos y que hasta los hacen concretar negocios en su provecho. ‘Se cobra por favorecer. Pero también hay funcionarios policiales que no solo cobran una cuota a cambio de protección sino que les

A los fines de sopesar algunos de los impactos de estas prácticas policiales regulatorias del narcotráfico en el seno del entramado político-policial, hemos optado por ejemplificarlos mediante la reconstrucción analítica de tres “escándalos públicos” emblemáticos registrados en este periodo. En primer lugar, la muerte dudosa de dos funcionarios policiales que habían participado activamente en la investigación de redes de narcotráfico en la provincia de Santa Fe. Por un lado, la muerte del agente policial Claudio R. Capdevilla. Este efectivo de la Guardia Rural Los Pumas, había participado de la detención de un importante narcotraficante (Aldo Ferrero) quien fuera interceptado por Capdevilla transportando 154 kilos de marihuana en el norte provincial. El funcionario policial que había detenido personalmente y testimoniado en tres ocasiones contra el narcotraficante, apareció muerto con un balazo en la cabeza en un camino rural, el 5 de agosto de 2005, justo al día siguiente de que el juzgado federal de Reconquista había dejado en libertad al acusado del tráfico de marihuana. La primera versión oficial y judicial calificó la muerte como suicidio pero esa versión no fue aceptada por los familiares del efectivo policial por existir muchos puntos contradictorios en la investigación policial, corroborándose la presencia de otros indicios que hacían nada convincente la hipótesis oficial de que se trató de un suicidio sino que más bien daban cuenta de la presencia de un homicidio doloso.⁴⁰⁰ Por otro lado, la muerte, en un supuesto accidente automovilístico, del comisario retirado y ex director de DGDP, Alfredo de Felix. La muerte accidental fue puesta en cuestión no solamente por familiares del efectivo policial sino por la Asociación Anticorrupción de Santa Fe y la justicia federal. Abriéndose una investigación judicial ya que el efectivo policial retirado venía recibiendo, antes de su fallecimiento, sistemáticamente amenazas de muerte, aparentemente provenientes de sectores policiales que se habían visto perjudicados por las investigaciones que en su momento había desarrollado el comisario De Felix.⁴⁰¹

dan a los traficantes su propia droga, que son remanentes o retazos de procedimientos, para que las vendan en su beneficio” (La Capital, Rosario, 05/05/2005).

⁴⁰⁰ Al respecto ver: “El sombrío fin de un policía santafesino. Claudio Capdevilla apareció muerto a pocas horas de la liberación del acusado de narcotráfico al que había detenido. El informe oficial indicó suicidio, pero sus familiares aducen que no tenía ningún motivo para matarse” (La Capital, Rosario, 28/08/2005); “Investigan la sospechosa muerte de un policía santafesino. Testigo en peligro, testigo muerto” (Rosario 12, Rosario, 05/09/2005) y “La autopsia de Capdevilla sin resultados definitivos” (El Litoral, Santa Fe, 30/09/2005).

⁴⁰¹ Ver al respecto: “Piden que se investigue la muerte de un comisario. Alfredo De Félix investigaba casos de corrupción” (La Capital, 08/08/2006) y “Jueza Cosidoy denunció amenazas a la viuda de un ex jefe de Drogas” (La Capital, Rosario, 23/06/2007). En esa oportunidad María Isabel Cardozo, viuda del ex Jefe de Drogas Peligrosas, Alfredo De Félix, denunció las extrañas condiciones en las que apareció muerto su esposo, el 6 de agosto de 2006. De acuerdo a la esposa denunciante: “Su cuerpo voló más de treinta metros, pero sus ropas estaban intactas; su arma estaba descargada, cuando la llevaba siempre con una bala en la recámara; había recibido cinco amenazas de muerte solo en el mes anterior a su deceso”. A pocos días de cumplirse un año del hecho, la mujer cargó también contra la investigación judicial, y contra algunos policías en actividad y

En segundo lugar, nos encontramos con otro evento que generó un gran tembladeral social e institucional, la fuga de la Alcaldía de la UR IX (Reconquista) del narcotraficante de nacionalidad paraguayo, Oscar Cardozo, en el mes de agosto de 2006. La fuga del ciudadano paraguayo, de acuerdo a la investigación judicial abierta, había contado, en primer término, con la participación y colaboración de efectivos policiales santafesinos de menor jerarquía que cumplían actividades de custodia de Cardozo, y en segundo término, se recolectaron evidencias que permitieron hipotetizar a los operadores judiciales “[...] que la evasión fue pactada con cuadros policiales jerárquicos”. Las características del evento y la alta repercusión mediática que tuvo la fuga con connivencia policial, desató una marcada crisis política e institucional de la PSF, generando no solamente el desplazamiento de la cúpula policial de la UR IX (Reconquista) y de los efectivos involucrados, sino que además desde el MGJyC, se ordenó la intervención de la mencionada unidad policial, la modificación en otras diez unidades regionales y posteriormente, como seguidamente veremos, produjo inestabilidades y remociones a nivel de la jefatura provincial.⁴⁰²

Y en tercer y último término, se registra en este período las denuncias sistemática por parte de miembros de la justicia federal, concentradas en la figura de la jueza federal Laura Cosidoy, que referían al involucramiento activo de funcionarios policiales santafesinos en las redes i/legales del narcotráfico, endilgando abiertamente en este caso a los responsables del ejecutivo provincial la falta de respuestas contundentes y adecuadas para poder controlar esta situación institucional calificada como “grave y sin precedentes”. Desde el mismo inicio de la segunda gestión de Jorge Obeid, la jueza federal, reiteró la presentación de denuncias, donde sindicaba la concreta participación de policías santafesinos en la regulación ilegal del narcotráfico en este territorio provincial, denuncias que se pueden sintetizar en las siguientes referencias vertidas por la propia jueza:

“Hay un alto nivel de tráfico de droga que no condice con la siempre menor cantidad de casos que llegan a juicio ni con el número de las personas juzgadas [...]; Los procedimientos se cortan siempre en los eslabones más bajos de la cadena -consumidores, transportadores y distribuidores pequeños- que son los que terminan

otros retirados como los sospechosos de la muerte de su esposo. Ver Programa “Entre Líneas” disponible on line en sitio web: <http://tvdoc.com.ar/video/defelix120814985/>

⁴⁰² Oscar Cardozo (alias King Kong) se encontraba recluido en la Alcaldía de la UR IX, luego ser detenido en la localidad de Abbot, provincia de Buenos Aires, momentos después de aterrizar con una avioneta que transportaba 380 kilos de marihuana, en una pista clandestina cercana a dicha localidad. De acuerdo a la investigación judicial, el narcotraficante paraguayo se había fugado de la mencionada dependencia policial santafesina, sin forzar ninguno de los mecanismos y barreras físicas de protección del penal, constándose que el sistema de videovigilancia no registró la fuga y, además, se determinó que días previos a la evasión de Cardozo, tres oficiales superiores de la cúpula de la UR IX habían viajado al Paraguay, sin autorización ni notificación de los superiores policiales ni judiciales, y por lo cual se sospechaba que estas incursiones al país vecinos fueron a los fines de pactar el facilitamiento de la evasión de Cardozo, a cambio de una suma superior a los 30000 dólares (La Capital, Rosario, 10/08/2006; 11/08/2006; 12/08/2006; 14/08/2006; 16/08/2006; 20/08/2006 y 25/08/2006).

acusados [...] Nunca se llega a los grandes proveedores porque las investigaciones de la policía se interrumpen antes [...] Esto se produce porque hay acuerdos entre investigadores policiales y narcos donde a cambio de dinero los primeros encubren a los segundos [...] La reestructuración de Drogas Peligrosas desde diciembre de 2003 fue apenas una reasignación de destinos que no impidió que policías cuestionados por sus prácticas siguieran desarrollándolas. En aquel momento se anunció que el 80 por ciento del personal sería recambiado [...] pero cambiaron solo a dos o a tres".⁴⁰³

Acompañadas a la puesta en conocimiento de estas prácticas policiales ilegales, la operadora del poder judicial federal, aseveraba que:

"[...] la policía provincial no tuvo durante años vocación de combatir el narcotráfico [...] estas prácticas no solo alcanzan al dominio de los sectores policiales inferiores sino que se ubican también en niveles escalafonarios superiores de la fuerza [...] el gobierno tiene responsabilidad, hay complicidad en no combatir el tráfico de drogas [...] es algo que ya había advertido desde diciembre de 2003, la falta de voluntad política de dar una lucha más intensa contra el narcotráfico [...] Desde el tribunal oral todo lo que podemos hacer lo hacemos en los fallos. Si surgen elementos como ocurrió en las resoluciones recientes las ponemos en conocimiento de ellos, los gobernantes. No es mi interés hacer un debate. Pero el tribunal oral no controla la investigación preventiva. En la zona del control de la policía provincial está el Ministerio de Gobierno, por lo tanto la responsabilidad es clara, las respuestas las tiene que dar el gobierno y no la policía porque éste es un tema político".⁴⁰⁴

Estos hechos tuvieron una alta repercusión social y mediática y pusieron en el foco de las críticas, la existencia de indicadores incontestables de la connivencia de algunos segmentos policiales con el narcotráfico y por lo tanto, la supuesta ausencia de reacción y de respuesta de los actores políticos, lo que en principio denotaba una falta de control o autonomía de la policía santafesina respecto a los funcionarios gubernamentales. Serán en el marco de esas coyunturas que los referentes del "segundo obeidismo", desplegarán un conjunto de "estrategias" al interior de los lazos de interdependencia político-policiales, las que amalgamaron respuestas caracterizadas por una marcada ambivalencia, ya que algunas de ellas transitaban directamente: (a) por la negación, la minimización o la desresponsabilización política frente a las evidencias de la existencia de este entramado de ilegalidades;⁴⁰⁵ (b) por la emergencia de respuestas políticas en las que se buscó dar cuenta

⁴⁰³ La Capital, Rosario, 05/05/2005.

⁴⁰⁴ La Capital, Rosario, 18/12/2003; 04/05/2005; 05/05/005; 07/05/2005; 01/08/2006; 13/11/2006; 18/04/2007; 19/04/2007; 20/04/2007; 23/04/2007; 28/04/2007; 29/04/2007; 22/06/2007; 23/06/2007; 07/08/2007; 17/10/2007; 18/10/2007.

⁴⁰⁵ En este sentido, por ejemplo, se vertieron regularmente declaraciones del siguiente tenor: "Ante las denuncias provenientes del ámbito de la justicia federal, el ministro Rosúa, opinaba: No tenemos conocimiento de que exista una corrupción estructural de la policía vinculada al narcotráfico [...] Desde el 18 de marzo de 2004 que asumí no tengo conocimiento que eso haya pasado Si para los jueces hay elementos que así lo indican esperamos que lo pongan a nuestra manos para proceder [...] Creo que se está perdiendo de vista que las investigaciones por tráfico de estupefacientes es de competencia exclusiva y excluyente de la Justicia federal. Y que la Dirección de Drogas Peligrosas interviene solamente con el visto bueno de la Justicia federal. De manera que si existen los elementos señalados por la jueza, que no descarto que existan, la Justicia federal tendrá que mejorar en el control de las investigaciones" (La Capital, Rosario, 06/05/2005). "Rosúa habló sobre las denuncias por narcotráfico contra agentes de seguridad. Afirmó que: 'no nos responsabilizamos por los 157000 efectivos policiales [...] en materia de tráfico de drogas, la responsabilidad de investigar es de la Justicia Federal'" (El Litoral, Santa Fe, 05/05/2005). Por otro lado, la titular de la policía santafesina, Leyla Perazzo al ser consultada sobre la existencia de funcionarios policiales "[...] incluso de alto

de la efectividad y productividad policial en el control del narcotráfico⁴⁰⁶ y (c) por la respuestas mediante las que procuraron dar señales de “autoridad y control” del fenómenos ya sea a través de la reorganización simbólica de algunas esferas policiales, la sanción administrativa del personal policial involucrado o el desplazamiento o “descabezamiento” de las cúpulas policiales.⁴⁰⁷

rango que tendrían negocios con proveedores de droga, respondía: No me consta y no tengo ningún indicio de que así sea. Nada más que los casos concretos que se ventilan a través de la Justicia [...] Y en este último año y medio no he tenido denuncias de este tipo de irregularidades” (La Capital, Rosario, 05/05/2005). En la misma dirección el subsecretario Alejandro Rossi, señalaba “Son hechos aislados. Como hipótesis me parece más sostenible que pueda haber funcionarios involucrados en este tipo de cuestiones, como lo tenemos en tantos delitos pero ello no significa reconocer que hay grado de corrupción en estratos altos de la policía provincial en relación al tema drogas [...] esas son cosas que salen en el Diario La Capital” (La Capital, Rosario, 06/05/2005). Nuevamente la jefa policial sostenía “Perazzo: es poco probable que bajen aviones con droga. El narcotráfico y las pistas clandestinas en el norte provincial” (El Litoral, Santa Fe, 25/11/2005).

⁴⁰⁶ Ejemplo de este tipo de reacciones políticas las encontramos en declaraciones como la de Leyla Perazzo, quien afirmó: “Lo que sí me consta que Drogas Peligrosas de la provincia está trabajando regular y normalmente. Yo no advierto que haya menos procedimientos, todo lo contrario. [...] el trabajo de prevención que viene llevando adelante la Dirección de Drogas Peligrosas ha sido últimamente valorado por organismos nacionales” (La Capital, Rosario, 05/05/2005). En igual sentido “Seguramente hay cosas para corregir. Pero desde el año pasado a la fecha se hicieron cambios, hubo planificación y hay un prestigio ganado a nivel nacional. Tenemos estadísticas que indican que estamos trabajando muy bien. Hemos recibido elogios por escrito de la Secretaría de lucha contra el narcotráfico que depende de la Nación que ubica a la policía de la provincia como una de las mejores del país [...] Hace poco hicimos un operativo donde fue detenida gente en Ezeiza que llevaba droga a Europa y el principal cabecilla era un rosarino. Hay operaciones durante el año. No sé si son todas las necesarias porque evidentemente el problema ha avanzado muchísimo y no hay policía en el mundo que pueda controlarlo. En 2004 hicimos 1.100 procedimientos, ahora llevamos más de 400. Hacemos lo que humanamente se puede. Creo que en ese sentido es fundamental profundizar el accionar con las fuerzas nacionales. Por eso, en el plan de trabajo no hablamos sólo de drogas, sino “de drogas y delitos conexos”. La droga relacionada con el resto de los delitos. En ese contexto se están preparando cursos con el resto de las regionales porque sostenemos que todos los efectivos de la provincia, que seremos 15 mil en total, tenemos que trabajar en drogas y delitos concomitantes. De hecho esto se hace, porque se están superando los allanamientos que no siempre son ordenados por la Justicia federal” (La Capital, Rosario, 08/05/2005). Sobre las pistas de aterrizaje clandestinos, Perazzo aseveraba: “El tema está totalmente controlado [...] tenemos vigilancia policial permanente” (El Litoral, Santa Fe, 25/11/2005). “Rosúa recibe a Diputados con el tráfico como problema. El ministro de Gobierno invitó a los legisladores para evitar la interpelación. Se precisaron las cifras sobre procedimientos y decomisos de drogas. Se indicó que las cifras vertidas por los diputados de la oposición son erróneas, se informó que durante el 2005 la Policía provincial efectuó 1.214 procedimientos, de los cuales 1.54 se efectuaron en la vía pública y 160 resultaron allanamientos en moradas. En el mismo período se aprehendieron 1.414 mayores y menores [...] Las nuevas cifras finales también actualizan las sustancias decomisadas que llegan a 16 kilos, 184 gramaos de clorhidrato de cocaína, 629 kilos de picadura de marihuana, 85 gramos de hashís, 18 comprimidos de éxtasis y 265 microdosis de LSD” (El Litoral, Santa Fe, 07/07/2006).

⁴⁰⁷ Muestras de esta modalidad de reacciones políticas las encontramos en casos como los siguientes: “El comisario mayor Gabriel Leegstra, nuevo director de Drogas Peligrosas afirmó que por órdenes expresas del Subsecretario de Seguridad Pública, Alejandro Rossi y la jefa provincial de la fuerza: ‘voy a revisar uno por uno los hombres que integran Drogas Peligrosas’” (La Capital, Rosario 18/12/2003); “Drogas Peligrosas; los cambios producidos buscan más eficiencia” (El Litoral, Santa Fe, 27/12/2003); “Como castigo, cambian al jefe de la 16°. El desplazamiento es hasta que se aclare su presunta vinculación en el encubrimiento de una banda de delincuentes que asola al barrio de La Tablada con la venta de drogas [...]” (La Capital, Rosario, 29/06/2004); “El gobierno pidió saber el estado de las causas de 33 policías investigados. La mayoría se abrieron por anomalías en pesquisas de drogas. Entre los nombrados hay [...] y un alto oficial de Drogas Peligrosas” (La Capital, Rosario, 19/07/2006); “Operativo escobazo. Así llaman en la Casa Gris a la purga que se llevará adelante en la cúpula policial [...] tras la crisis desatada por la fuga de un narco alojado en la Unidad Regional IX” (La Capital, Rosario, 12/08/2006); “Rosúa justificó cambios en la ex Drogas Peligrosas” (La Capital, Rosario, 08/11/2006); “Prevén más relevos por corrupción en la cúpula de la ex

De esta forma el encadenamiento de “escándalos públicos” y de reacciones políticas derivadas del entramado policía-narcotráfico, que comenzó a consolidarse durante este segmento temporal, pasó a constituir, de aquí en adelante, en uno de los principales dinamizadores de las relaciones de interdependencia entre políticos y policías en la provincia de Santa Fe, pues actuaron como condición de posibilidad para el desarrollo de períodos o coyunturas de marcada inestabilidad o conflicto.

3.4.d. Efectos derivados de una trama vincular tensionada. Inestabilidades funcionales.

Una de las características distintivas que adquirirá las relaciones de interdependencia político-policial, durante el “segundo obeidismo”, asociada a los equilibrios inestables y fluctuantes de las relaciones de poder entre ambos actores, será una acentuación progresiva de endeblez en las posiciones funcionales de los principales referentes de la configuración: funcionarios políticos y las cúpulas policiales. Este equilibrio inestable como la endeblez de las posiciones de los actores, encontraron sus condiciones de posibilidad en: la emergente presencia del tópico inseguridad frente al delito en la agenda y las demandas sociales; en el creciente y marcado proceso de “politización” de las acciones e iniciativas gubernamentales referidas al control del delito y la performance de las agencias del sistema de justicia penal (agencias policiales, judiciales y penitenciarias); en un contexto de contienda electoral y en los efectos derivados de los “escándalos públicos” antes abordados,

A nivel de la cúpula policial, la aparente estabilidad y apoyo político a la principal referente “híbrida” Leyla Perazzo, que había sido designada como jefa provincial de policía desde el mismo inicio del segundo gobierno del ingeniero Obeid y que recordemos había “sobrevivido” al cambio del titular del MGJyC en el mes de marzo de 2004, finalmente fue desplazada de su cargo el 13 de agosto de 2006.⁴⁰⁸ La remoción de Perazzo fue uno de los efectos derivados del “escándalo público” producido por la evasión de Oscar Cardozo de la

Drogas Peligrosas. ‘Hay malos actos y corruptela’ dijo Rosúa” (La Capital, Rosario, 09/11/2006); “Obeid relevó a todo el personal de Drogas Peligrosas de Rosario” (La Capital, Rosario, 27/04/2007); “Desplazaron a los policías de la ex Drogas Peligrosas. Mensaje político: fue incontrastable que el gobernador procuró dar una respuesta política tras acusaciones que enfocaron a su propio elenco” (La Capital, Rosario, 28/04/2007); “Rosúa acordó una mesa de trabajo contra el narcotráfico” (La Capital, Rosario, 03/05/2007); “Obeid ordenó a investigar a altos jefes policiales [...] quiere saber si se enriquecieron por su connivencia con el narcotráfico” (La Capital, Rosario, 05/06/2007); “El gobernador designó al nuevo jefe de Drogas Peligrosas de Rosario” (La Capital, Rosario, 08/08/2007); “Relevaron al jefe de policía por criticar a oficial nombrado por Obeid. Hizo objeciones al actual jefe de Drogas y lo comparó con otro que el gobernador puso en disponibilidad. El mandatario se sintió desafiado y lo echó” (La Capital, Rosario, 18/10/2007).

⁴⁰⁸ “Crisis en la policía. El gobernador Jorge Obeid se reúne con el gabinete de seguridad para analizar una amplia purga. Tras la fuga de un narco, Leyla Perazzo presentó su renuncia” (La Capital, Rosario, 11/08/2006).

Alcaldía de la UR IX y fue presentada por los actores políticos como “operativo escobazo”, argumentado el ministro político, Roberto Rosúa, que la finalidad de esta iniciativa era:

“[...] poner la casa policial en orden, por eso tomaremos medidas extremas. La situación de la policía que ha hecho crisis a raíz de este bochornoso suceso genera un fuerte malestar en el Ministerio de Gobierno y en el despacho del gobernador. Se viene una profunda limpieza”.⁴⁰⁹ Reforzando la idea de autoridad, el ministro enfatizó: *“[...] tenga la absoluta certeza de que ocurrirán remociones, designaciones, es decir, acciones del Poder Ejecutivo tendientes a que la policía se encuadre en algunos principios rectores de los que no se puede mover. Alguien va a pagar el costo institucional de lo que pasó.”⁴¹⁰*

Ahora bien esta, en principio, indubitable “jugada de reforzamiento de la autoridad política”, contrastó con los fundamentos también esbozado en su momento por el titular del MGJyC, quien al dar cuenta de los causales del desplazamiento de Perazzo, indicó que:

“[...] no hubo que sacarla. Ella renunció porque advirtió que la situación de Reconquista y otras anteriores le habían generado un desgaste. Desde la toma de la Jefatura de Rosario, ella misma advirtió el desgaste interno. Además estaba cansada, nos había dicho. Comprendió que no estaba dispuesta a dar algunos pasos que había que dar [...] sacar a determinada gente”.⁴¹¹

Sobre las razones que rodearon al desplazamiento de la jefa policial, un ex jefe policial entrevistado opinaba:

“Perazzo ya venía con poca autoridad desde el comienzo, su designación rompió la tradición del perfil de los viejos jefes, ella era una policía oficinista [...] Cuando estás a ese nivel los políticos te meten mucha presión pero uno tiene un límite, no pueden obligarte a que de un día para el otro tengas que echar a casi toda la plana policial que uno designó, quedás totalmente sin autoridad, y eso le paso a Leyla Perazzo” (RG, ex jefe policial, 48 años).⁴¹²

Será Jorge C. Pallavidini, quién venía ocupando el puesto de subjefe provincial, el que suplantó a la primera mujer jefa de la historia de la policía santafesina y fue secundado por

⁴⁰⁹ “Operativo escobazo. Así llaman en la Casa Gris a la purga que se llevará adelante en la cúpula policial” (La Capital, Rosario, 12/08/2006).

⁴¹⁰ “Pretenden dar un golpe de timón en la Policía” (El Litoral, Santa Fe, 11/08/2006).

⁴¹¹ “El ministro de Gobierno explica el relevo de Leyla Perazzo” (La Capital, Rosario, 16/08/2006). Al respecto recordemos que el desplazamiento de la jefa policial a su vez vino acompañada con el cambio los mandos superiores de diez de las diecinueve unidades regionales, el pase a disponibilidad de doce comisarios generales y el cambio de la conducción y de denominación de la Drogas Peligrosas que pasó a llamarse Dirección de Prevención y Control de Adicciones (La Capital, Rosario, 14/08/2006 y El Litoral, Santa Fe, 13/08/2006 y 16/08/2006).

⁴¹² A la hora de encontrar la motivación del desplazamiento la crónica periodística indicaba: “De esta manera se cumple un ciclo que duró 32 meses. Perazzo llega a la Jefatura de provincia en diciembre de 2003, cuando el recién asumido Obeid reemplazó al comisario general Ricardo Jesús Milicic. En este tiempo, la primera mujer en comandar a la policía santafesina pasó por un sinnúmero de hechos que pusieron en jaque su permanencia en el cargo. Pero salió respaldada por el poder político. Así, a lo largo de su gestión, la ahora ex jefe de policía supo o pudo pilotear difíciles momentos. Entre otros hechos habrá que recordar los constantes reclamos de seguridad hecho por los vecinos de las principales ciudades de la provincia; la rebelión de sus propios subordinados en las puertas de la Jefatura rosarina en abril de 2005 para exigir mejores condiciones de trabajo después del crimen de un agente en un asalto; un día sin patrulleros en las calles rosarinas como consecuencia de esa rebelión; cuantiosa evasiones de presos de distintas comisarías devenidas en depósitos de personas hacinadas; reiteradas denuncias sobre las denuncias de pistas clandestinas de aterrizaje en los departamentos del norte santafesino donde periódicamente llegan avionetas desde Paraguay con cargas de cigarrillos y drogas; planteos de una jueza federal rosarina sobre la connivencia de policías con el tráfico y la comercialización de estupefacientes; las denuncias sobre el desvío de combustible destinado a los móviles de la fuerza para autos particulares de algunos jefes; y otras tantas denuncias de corrupción dentro de las filas azules” (La Capital, Rosario, 13/08/2006).

el comisario general Aniceto R. Morán, que hasta ese momento estaba al frente de la UR XVIII (Depto. San Lorenzo). El nuevo titular policial había ingresado a la fuerza policial en el año 1974 y antes de llegar a puestos policiales jerárquicos, cumplió funciones principalmente en el ámbito de la URI (Depto. La Capital). Durante la primera administración de Jorge Obeid y la segunda de Carlos Reutemann estuvo al frente de diversas Unidades Regionales (UR IX; UR III, URI, URX y URV) y específicamente durante el “obeidismo” había funcionado como recurso disponibles para hacerse cargo de las “intervenciones” de algunas UR dictadas por el ejecutivo provincial, más precisamente de las URI (Depto. La Capital) y IX (Depto. Gral. Obligado), luego de que “estallarán” algunos “escándalos públicos”. La designación de Pallavidini y Morán, vinieron a ratificar la vigencia de dos prácticas políticas e institucionales inerciales a la hora de conformar la cúpula policial, por un lado, un subjefe sucede al jefe provincial relevado, y por otro, la conformación de un binomio donde esté representado el “norte y el sur provincial y policial”.

La designación del antes subordinado de Leyla Perazzo, la modificaciones de las titularidades de algunas unidades regionales y la nueva nominación de la “ex- Drogas Peligrosas” con un “nuevo” jefe que había ocupado ese lugar a inicios de la gestión⁴¹³, fue interpretado por un sector policial, por la oposición política y la opinión pública, como una suerte de continuidad, un mero cambio de nombres y de nominaciones, lo cual obligó a que rápidamente el ministro Rosúa y otros integrantes del gabinete provincial tuvieran que darse su propia estrategia discursiva para desmontar estas interpretaciones, a riesgo de reconocer cierta falta de control o algún grado mayor de autonomía relacional de la institución policial frente al poder político. Lo cual debería revertirse con la designación y el perfil de la nueva cúpula policial y los principales referentes de la PSF. Al respecto, el Ministro de Gobierno, puntualizaba:

*“No es un mero cambio de figuritas, aunque tampoco hay muchas alternativas [...] lo importante es cuando esos hombres son capaces de subordinarse y receptar la dirección política [...] Con Pallavidini lo que llega es una estricta supeditación al poder político. Más que la que había con la ‘amiga’ Perazzo. El nuevo jefe es más verticalista y lo ha demostrado. Asumió bien el papel de funcionario político, cosa de la que no se había imbuido bien la doctora Perazzo [...] Acá se trata de reconstruir un notorio disciplinamiento interno. Reajustar los resortes que se habían aflojado”.*⁴¹⁴ Agregando el ministro: “No me gustan las definiciones

⁴¹³ Nos referimos al comisario Gabriel Leegstra, quien en diciembre de 2003 había sido designado como Director de la DGDP, siendo esta una de las respuestas ensayadas por los actores políticos a las críticas que provenían de la Justicia Federal respecto a la baja performance en el control del narcotráfico y el involucramiento de personal policial en el mercado ilegal de drogas ilícitas en territorio santafesino.

⁴¹⁴ La Capital, Rosario, 16/08/2006. Asimismo la crónica periodística daba cuenta de este “reconocimiento” de la debilidad del control político sobre la institución policial, señalando que “la decisión adoptada por el gobernador Jorge Obeid en Fisherton, al cabo de una reunión de más de tres horas, de la que participó el ministro de Gobierno Roberto Rosúa y el nuevo jefe Pallavidini, contempla además la intención de cambiar la

*rimbombantes pero deseamos dar un giro, cambiar la metodología: cada jefe va a estar absolutamente controlado, como no estaba sucediendo y absolutamente controlado por el poder político”.*⁴¹⁵

Supuestamente este giro y reforzamiento del control se lograría en razón del perfil del nuevo jefe, que contrastaba con el de Perazzo, pues era definido como un “típico jefe policial, operativo y de mano dura”.⁴¹⁶ A diferencia del acto de designación de la ex jefa Leyla Perazzo, quien había sido puesta en funciones por el mismísimo gobernador Obeid y el ministro Rosúa y contando también en esa oportunidad con la asistencia de numerosos funcionarios y legisladores provinciales, esta vez la asunción del nuevo jefe fue presidida solamente por el Subsecretario de Seguridad Pública y con presencia de la plana mayor de la PSF.⁴¹⁷

La dupla policial “Pallavidini-Morán” no podrá hacer pie en el gobierno de la PSF producto de la marcada inestabilidad institucional y política que rodeaba tanto al “segundo obeidismo” y a la propia fuerza policial, lo que determinó que, solo transcurrido apenas seis meses de su asunción, sean desplazados de sus cargos. En forma abrupta, el gobierno

forma de cómo se relacionan los funcionarios de su área con la conducción policial: se piensa en un esquema de controles y observaciones periódicas más insistente. Es un objetivo acorde a la autocrítica de los pasillos del primer piso de la Casa Gris, de esta última difícil semana, en la que nadie dudaba que se habían relajado los controles” (El Litoral, Santa Fe, 13/08/2006).

⁴¹⁵ El Litoral, Santa Fe, 13/08/2006. El Secretario de Gobierno, Walter Gálvez, reforzando este posicionamiento opinaba: “Será desde ahora el propio gobernador quien transmitirá al nuevo jefe los lineamientos que pretende para las fuerzas policiales, si bien no se puede ejercer el control sobre cada uno de los 16 mil uniformados, debemos admitir que se evidencia un relajamiento” (El Litoral, Santa Fe, 14/08/2006).

⁴¹⁶ Recordemos que entre otros antecedentes del nuevo titular de la policía santafesina, constaban la creación de una “Brigada de Conflictos Gremiales”; la defensa de los operativos de saturación policial en barrios periféricos de la ciudad de Santa Fe, presentados en ese momento como modalidades de “tolerancia cero” y la justificación, como un “legítimo acto de represión de un delincuente”, el accionar policial que había ocasionado la muerte de un adolescente de 15 años de edad (Diego Acosta). Posteriormente la investigación judicial determinó que, el último hecho nombrado, se trató de un caso de “homicidio doloso” ocasionado por el uso excesivo de la fuerza letal por parte de la policía santafesina. Estas acciones Pallavidini las había desarrollado cuando, en el año 1999, ocupaba el cargo de jefe de la URI (Depto. La Capital) (La Capital, Rosario, 14/08/2006 y 17/08/2006).

⁴¹⁷ “Notorias ausencias en la Jefatura provincial” (La Capital, Rosario, 17/08/2006). De acuerdo al principal diario de la ciudad capital de la provincia: “La ceremonia de asunción fue sencilla y solo contó con la presencia de un funcionario político [...] Pallavidini indicó en lo inmediato, el objetivo es afianzar la prevención del delito, fortalecer el orden disciplinario y optimizar los servicios de seguridad. Cada jefe pone su impronta; en este sentido, pido que primero me dejen trabajar y luego evalúen los resultados y hagan los exámenes comparativos [...] en cuanto al control interno, reiteró la idea de hacer auditorías en las diferentes regionales, y de asegurar la transparencia y el combate contra la corrupción. Asimismo, planteó la necesidad de atender a las demandas del personal policial, “para que sea tratado dignamente; que no sean manto del agravio, del prejuicio o del insulto que los descalifica”. Acerca de las críticas desde diferentes sectores que recibió su nombramiento, Pallavidini dijo lamentar que en su ciudad natal “no se haya tenido el mínimo de consideración con respecto a tener esta oportunidad de asumir semejante responsabilidad. No han considerado -dijo- que vengo de familia policial, de lugares muy sencillos, que todo me ha costado sacrificios y estudio, desafíos y perfeccionamiento. Creo que el gobierno valoró mis cualidades; me dolió la ausencia de atención en mi propia ciudad” (El Litoral, Santa Fe, 13/08/2006).

justicialista decidió nombrar, en el mes de febrero de 2007, como nuevo jefe provincial al comisario general Gabriel Leegstra y como subjefe al comisario general, Daniel Cáceres que venía ocupando el cargo de jefe de la UR XVIII (Depto. San Lorenzo).

La designación de Leegstra encerró en sí misma un conjunto de aspectos y efectos simbólicos relevantes para la dinámica de la trama vincular político-policial, en primer lugar, el paso fugaz de la anterior cúpula daba cuenta del alto grado de inestabilidad que estaban adquiriendo estas posiciones funcionales; en segundo lugar, el nuevo jefe policial provenía de la recientemente renombrada Dirección de Prevención y Control de Adicciones (antes “Drogas Peligrosas”), una de las áreas más sensibles de las políticas de control del delito provincial y campo de críticas sociales, judiciales y políticas vinculadas a su asociación con densas y extendidas redes de ilegalidades policiales, lo cual, como lo analizamos previamente, había generado un “encadenamiento de escándalos públicos” con efectos políticos e institucionales de importancia. En tercer lugar y relacionado con el aspecto anterior, la vinculación “policía santafesina-narcotráfico” y el posicionamiento que los actores políticos tomen al respecto a esta vinculación (negación, control y sanción y/o participación), comenzó no solamente a dinamizar efectos en las relaciones de interdependencia político-policial, sino que será un factor erosionador de la legitimidad y el consenso político-electoral de los, valga la redundancia, “políticos profesionales”. Al respecto un ex jefe policial señalaba:

“La designación de Leegstra al final del gobierno de Obeid fue obvia. El tema del tráfico de drogas estaba en la tapa de todos los diarios y no paraban de haber denuncias. El gobierno se dio cuenta que este tema les traía dolor de cabezas y se los estaba llevando puesto. Ellos mismo lo dejaron crecer, a mí no me consta que hayan participado del negocio pero ese monstruo no crece solo por la policía. Se dieron cuenta tarde que si no cambiaban este problema les podía hacer perder las elecciones, cosa que al final pasó” (JD, ex jefe policial, 49 años).

En cuarto y último término, nuevamente la conformación de una dupla policial que represente el “norte y el sur” provincial y policial. Al ser presentada públicamente la decisión, Roberto Rosúa, puntualizaba que:

“El gobierno decidió establecer medidas en función de preparar los nueve meses y fracción que quedan de gestión. Es un cambio que se hace anualmente como consecuencia de los retiros obligatorios. Sin perjuicio del juicio de valor positivo y encomiable de la conducción que se va pretendemos armar un equipo dispuesto a enfrentar estos últimos meses con toda energía, decisión y sin cansancio”.⁴¹⁸

Más allá de esta justificación ensayada por el ministro de gobierno, era evidente que a todas luces no pasaban por allí las verdaderas razones de tan abrupto cambio.⁴¹⁹ La designación

⁴¹⁸ La Capital, Rosario, 20/02/2007.

⁴¹⁹ En una entrevista realizada por el periodista Hernán Lascano al ministro Rosúa se patentizaba esta situación, al señalarse que: “El argumento, sostenido con énfasis, fue recibido con alguna incredulidad

de la nueva cúpula policial, vino acompañada, como ya era una tradición en la política institucional santafesina, con cambios en once unidades regionales y en la Dirección de Prevención y Control de Adicciones (en adelante DPyCA).⁴²⁰ Gabriel Leegstra, había ingresado a la policía santafesina en el año 1978 y había cumplido tareas funcionales mayormente en el ámbito de la URI (Depto. La Capital) y tenía como antecedentes importantes previos haber estado al frente de la URI, en el año 2005, donde había sido desplazado como consecuencia de una “ola de delitos” y por internas policiales. Además había estado en dos oportunidades al frente de la sección ex Drogas Peligrosas.⁴²¹ En cuanto al perfil del nuevo titular de la policía santafesina, el ministro Rosúa, al justificar su designación en su momento al frente de la DPyCA, había señalado que:

*“[...] tiene un perfil necesario para la política que se quiere dar a la repartición. Es un buen comunicador, una cara visible frente a la gente para dar respuesta como queremos”.*⁴²²

Al momento de asumir el comisario general Leegstra, aseveraba que su gestión:

*“[...] estará comprometida en luchar contra la corrupción y la impunidad dentro de la fuerza, aunque debemos reconocer que son males a los que la institución no puede escapar por estar inserta en una sociedad donde también hay corruptos [...] la salida de Pallavidini no generará en las fuerzas ninguna reacción adversa que pueda repercutir en nuestra gestión. Si en algún momento hubo interna generada, sobre la que yo no tomé conocimiento en forma fehaciente, entiendo que con mi gestión no va a haber internas [...] reconozco que a este gobierno le quedan nueve meses por delante y que mi cargo estará sujeto a los vaivenes de las próximas elecciones [...] No arriesgó cuanto debería ganar un policía, pero debe haber una recomposición salarial para este sector. Un buen sueldo puede terminar con la corruptela”.*⁴²³

No deja de ser significativo el hecho de que al momento de asumir un jefe policial coloque abiertamente en la escena pública la necesidad de la recomposición salarial como una demanda a los actores políticos y el reconocimiento de un escenario electoral. Sobre este aspecto un ex jefe policial entrevistado señalaba:

“Hay algunos planteos o demandas que los jefes se animan a hacer públicos, solo cuando sabés que te están por pasar a otro destino, estás jugado o cuando sabés que los gobernantes están debilitados o se están yendo” (JD, ex jefe policial, 49 años).

pública, lo que provoca una molestia que el ministro no disimula. Ocurre que es inhabitual que una cúpula provincial, a la que despidió con términos elogiosos, dure solamente un semestre en sus cargos. Las preguntas no arbitrarias son por qué deberían irse los ensalzados”. Seguidamente el periodista le pregunta al funcionario: “¿Qué busca el gobierno con los relevos de los jefes provinciales y estos numerosos movimientos?” respondiendo Rosúa: “Ya lo dije públicamente, pero la explicación a los periodistas no les gusta. Simplemente dinamizar las acciones policiales, establecer un equipo sin ningún desgaste previo en el tiempo para afrontar los diez meses que nos faltan de gestión” [...] Ante esto el periodista Lascano insiste: “Si los motivos del recambio no convencen es porque no es común que los miembros de una cúpula policial sean reemplazados a los seis meses. Leyla Perazzo, la anterior jefa de la fuerza, estuvo 32 meses en funciones. No es forzado pensar que los sacan porque están disconformes con la gestión. O por otra cosa que no se dice”. A lo cual tajantemente Rosúa responde: “No me va a sacar de mi planteo” (La Capital, Rosario, 21/02/2007).

⁴²⁰ “Relevo en la cúpula policial provincial y en 11 Regionales” (El Litoral, Santa Fe, 20/02/2007).

⁴²¹ El Litoral, Santa Fe, 20/10/2005.

⁴²² El Litoral, Santa Fe, 16/08/2006.

⁴²³ “Asumió Leegstra. Por una policía sin internas y mejor paga” (El Litoral, Santa Fe, 21/02/2007) y “Debemos acercarnos a la gente” (La Capital, Rosario, 26/02/2007).

La modificación de la cúpula policial no pudo impactar en las dinámicas y los efectos sociales y políticos negativos derivados de la continuidad aparición de nuevos “escándalos públicos” asociados con las ilegalidades policiales, el aumento sostenido de los delitos violentos, especialmente en la ciudad de Santa Fe, donde la tasa de homicidios describirá un crecimiento inusitado, siendo la más alta registrada desde que se tienen estadísticas oficiales de mediana confiabilidad.⁴²⁴ De todas formas, los eventos que producirán un nuevo cambio en la jefatura de la PSF vendrán relacionados con el fenómeno del narcotráfico y su regulación i/legal por parte de la fuerza policial santafesina. En el mes de octubre de 2007, a tan solo ocho meses de haber asumido, el comisario general Gabriel Leegstra, será desplazado de su cargo de jefe provincial.⁴²⁵ A pesar del contexto general negativo, la principal circunstancia del desplazamiento también abrupto de Leegstra, se debió a una “interna policial” en el seno de la DPyCA, pues el titular de la policía santafesina había ordenado una investigación administrativa contra el comisario mayor Alejandro Franganillo. Este último funcionario policial había sido designado en el mes de agosto de aquel año personalmente por el gobernador Obeid, por recomendación de la jueza federal, Laura Cosidoy, como el principal responsable de la Zona Sur de la mencionada dirección.⁴²⁶

Al tratar de dar una justificación el ministro Roberto Rosúa, puntualizó:

⁴²⁴ La tasa de homicidios trepó en esa ciudad a 22,3 homicidios cada 100 mil habitantes en ese año 2007, siendo que en el año 2006 había sido de 15 homicidios cada 100 mil habitantes. Asimismo la tasa de homicidios en la provincia paso de 6,9 cada 100 mil habitantes en 2006 a 9,3 en el año 2007 (Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe, 2014). Ver también “Removieron a la cúpula de la policía de Santa Fe tras ola de crímenes”, El Litoral, Santa Fe, 14 de junio de 2007; “La policía de Santa Fe se acuarteló por dos nuevos homicidios”, El Litoral, Santa Fe, 17/06/2007.

⁴²⁵ De esta forma la designación de un nuevo jefe policial implicaba el cuarto en 14 meses. El 12 de agosto de 2006 Leyla Perazzo, que había arrancado al iniciarse la gestión de Obeid y se mantuvo en su puesto 32 meses, fue desplazada y reemplazada por Jorge Pallavidini. Este oficial permaneció en su cargo seis meses, hasta el 19 de febrero pasado, cuando asumió Leegstra y ahora asumía Daniel Cáceres (La Capital, Rosario, 18/10/2007).

⁴²⁶ “El gobernador designó al nuevo jefe de Drogas Peligrosas de Rosario. El comisario Alejandro Franganillo se hará cargo de la cuestionada repartición. La medida fue avalada por la jueza Laura Cosidoy, que denunció connivencia entre policías y narcos”, La Capital, Rosario, 08/08/2007; “Sumario administrativo al titular de Drogas Peligrosas. El jefe de Policía de la Provincia, Gabriel Leegstra, ordenó se realice un sumario administrativo al titular de la División Drogas Peligrosas de Rosario, Alejandro Franganillo, por una irregularidades cometidas en un procedimiento en 2005”, La Capital, Rosario, 16/10/2007; “La difusión de un sumario a jefe de Drogas revela interna policial”, La Capital, Rosario, 17/10/2007 y “Leegstra se va sin que estén claros los motivos del malestar en la ex Drogas Peligrosas. Riñas e intrigas que renacen cuando se acercan los cambios. Una policía sin caudillos reitera un rito: cruzar mensajes sordos para proponer o destronar líderes” (La Capital, Rosario, 18/10/2007).

*“El jefe de policía hizo algunas declaraciones respecto de los sumarios que se tramitan tanto a Monzón como a Franganillo. Estas declaraciones evidentemente disgustaron al gobernador dado que el cargo de jefe de policía es un cargo de naturaleza política decidió pedirle la renuncia”.*⁴²⁷

El mismo jefe desplazado hizo público su malestar y sorpresa por la intempestiva decisión del, a esa altura, saliente gobernador Obeid, indicando que:

*“[...] hubo malestar en la fuerza y que se trabajó para tranquilizar la situación y que no se desbordara como había sucedido años atrás. Obviamente cuando son cosas así, intempestivas, la gente se shockea [...] yo no considero imprudentes mis declaraciones, pero si tomo con sorpresa mi destitución. Parece que al gobernador le parecieron políticamente incorrectas [...] me voy con la frente en alto y haciendo lo que tenía que hacer”.*⁴²⁸

Dado el contexto y lo abrupto del acto de remoción, el comisario general saliente, se “animó” a verter consideraciones que salieron de la habitualidad, en esta dirección declaraba:

*“Ha habido muchos jefes que me plantearon la decisión de retirarse conmigo porque entendían que se acababa una gestión. Pero les he dicho y pedido que continúen porque esta gestión se va el 10 de diciembre [...] Existe molestia, es una sensación de abandono. En vez de averiguar el fondo de la cuestión se baja línea rápido. Un funcionario dice ‘rajalo’ y mandan 30 años de carrera a la basura. Este gobierno prometió ascensos que tiene colgado desde 2005. Prometió aumento y no los dio. Los jefes vuelven a las regionales donde los empleados esperan respuestas que no pueden dar.”.*⁴²⁹ Y finalmente agregó: *“Como funcionario, es una decisión justa, el gobernador la puede tomar tranquilamente. Pero, como hombre, ya tendré oportunidad en algún momento de hablar con el señor gobernador y de aclarar estas cuestiones [...] Siempre hay un debate interno en la fuerza, sea quien sea el dirigente político, sobre todo en este momento que hay una transición, hoy la Policía está tranquila. Puede haber disgustado la determinación, pero de ninguna manera hay alguna reacción [...] todos se subordinan y van a seguir trabajando, ya viene un nuevo gobierno”.*⁴³⁰

El cargo de jefe provincial será ocupado por el comisario general, Daniel Cáceres, hasta ese momento subjefe de policía de la provincia, quien, como veremos en el próximo capítulo, “llamativamente” sobrevivirá al cambio en la gestión provincial acaecido en diciembre de 2007.

Decíamos al inicio de este apartado que la acentuación progresiva de endeblez en las posiciones funcionales de los principales referentes de la configuración, no solo alcanzó en este período a las cúpulas policiales, que en términos lógicos históricamente han constituido el principal eslabón fungible o “fusible” en la cadena de atribución de responsabilidades funcionales ante determinadas “crisis”, “escándalos públicos” o críticas por la performance del gobierno en las políticas de control del delito. Sino que también esta inestabilidad alcanzará a las posiciones de los actores políticos. Respecto de estos últimos existieron dos coyunturas concretas donde se evidenció esta inestabilidad. La primera,

⁴²⁷ “Rosúa le aceptó la renuncia al jefe de Policía provincial”, La Capital, Rosario, 17/10/2007; “Interna y cambio. Relevan al jefe de policía por criticar a oficial nombrado por Obeid”, La Capital, Rosario, 18/10/2007.

⁴²⁸ La Capital, Rosario, 18/10/2007.

⁴²⁹ “La despedida de Leegstra desnudó el malestar de cuadros superiores. Dijo que había disgusto en la fuerza. Su discurso fue saludado por un persistente aplauso” (La Capital, Rosario, 19/10/2007).

⁴³⁰ “Leegstra se fue de la policía ovacionado y aplaudido por la tropa”, Rosario 12, Rosario, 19/10/2007.

estuvo asociada con el desplazamiento de uno de los actores neurálgicos del equipo de gestión que acompañó al ministro Rosúa, tanto en la primera como la segunda gestión, nos referimos al Subsecretario de Seguridad Pública, Alejandro Rossi. Este actor político clave en las relaciones de interdependencia con el dispositivo policial, fue separado de su cargo en el mes de mayo de 2005, luego de un extenso y desgastante proceso de idas y contramarchas en la posición de los principales decisores políticos, como consecuencia de una sucesión de “escándalos públicos” que lo expusieron públicamente a las críticas y pedidos de renuncia tanto de sectores políticos opositores como por parte de las huestes policiales.⁴³¹

En el cargo que ocupaba Rossi, será designado el abogado Gustavo Peters, que hasta ese momento venía cumpliendo funciones como asesor en temas de seguridad comunitaria. Es interesante observar como el obeidismo, trató de suplir el alto perfil del funcionario desplazado, presentando a Peters como un “experto” en materia de seguridad, siendo que solamente contaba con antecedentes profesionales de haber ocupado un cargo de menor jerarquía funcional en la Dirección Nacional de Política Criminal (Ministerio de Justicia de la Nación).⁴³² El nuevo subsecretario tomará posicionamiento y definiciones tradicionales, buscando establecer lazos de confianza y consenso con el dispositivo policial santafesino, en esta línea declaraba:

*“Creo que la institución policial en la provincia es muy buena. He recorrido muchas, le diría que casi todas las provincias y la santafesina es muy buena policía [...] desde el 2003 viene bajando el delito, eso es porque la policía trabaja bien [...] Ahora hay que tratarla de equiparla para que mejore su actuación y eficacia [...] La subsecretaría es el órgano que va a delinear y a controlar que se apliquen las políticas públicas de seguridad hacia la institución policial y controlar que se lleven a cabo por supuesto que esto se discutirá con la propia institución”.*⁴³³ Al mismo tiempo trató de bajar las tensiones con los movimientos de agremiación

⁴³¹ Entre los escándalos más importantes se encuentran su abierta confrontación con la asociación policial Apropol, a quienes amenazó, luego que estos denunciaran el fraude con combustibles en la URII, con que “no quedaría ninguno” y el otro, que en definitiva terminó signando su destino de funcionario, fue haber esgrimido un arma y haber amenazado a un taxista luego de un accidente de tránsito, enrostrándole su calidad de subsecretario de seguridad. El hecho obligó a la intervención de un gendarme quién debió desarmar por la fuerza al funcionario del obeidismo (“Dura embestida del gobierno contra los policías agremiados. Rossi: No va a quedar ninguno”, La Capital, Rosario, 10/05/2005; “El titular provincial de seguridad encañonó con su arma a un taxista. Secreto bien guardado. En las actas policiales quedó registrado como un accidente de tránsito en el que no figura Rossi” (La Capital, Rosario, 20/02/2005); “Rossi admitió portar armas y estar dispuesto a dar un paso al costado” (La Capital, Rosario, 22/02/2005; “Cataratas de reclamos de legisladores para determinar las responsabilidades de Alejandro Rossi” (La Capital, Rosario, 23/02/2005; “Renunció el subsecretario de Seguridad Pública, Alejandro Rossi” (La Capital, Rosario, 24/02/2005); “Rosúa confirmó que la renuncia de Rossi queda en suspenso” (La Capital, Rosario, 28/02/2005) y “Rossi dejó la Subsecretaría de Seguridad. Desgastado por la denuncia de un incidente armado y otras controversias en su área, Obeid le aceptó la denuncia” (La Capital, Rosario, 14/05/2005).

⁴³² La Capital, 13/05/2005 y 14/05/2005. Uno de los titulares de presentación de experto del nuevo funcionario lo caracterizaba se la siguiente forma: “A Peters lo avala una dilatada trayectoria en el área de política criminal” (La Capital, Rosario, 18/05/2005).

⁴³³ La Capital, Rosario, 18/05/2005.

policial, sosteniendo que: *“la agremiación puede ser productiva pero esto no implica reconocer la sindicalización sino un ámbito donde discutir problemas e inquietudes con la fuerza”*.⁴³⁴

Por último, la inestabilidad alcanzará hasta al propio Ministro de Gobierno, Roberto Rosúa, el “hombre político más fuerte” del obeidismo. La pérdida de legitimidad y la puesta en cuestionamiento de su gestión, en general frente al MGJyC y, en particular respecto al gobierno de la institución policial, fue creciendo en forma paulatina, registrándose episodios más espaciados durante la primera parte del segundo gobierno de Obeid, y adquiriendo sí marcada regularidad hacia finales de la gestión. En varias oportunidades el propio gobernador debió salir a respaldar y afirmar la continuidad en el cargo de Roberto Rosúa, apelando metafórica e irónicamente a su definición del ministro como “Maradona” y por lo tanto, éste nunca “va al banco”.⁴³⁵

4. Exploraciones de las opiniones y representaciones de políticos y policías (2003-2007). La construcción de categorizaciones simbólicas como recurso analítico de las relaciones de interdependencia político-policial.

De la misma forma que lo hemos señalado en los dos capítulos anteriores, al momento de explorar las dinámicas que se registran en la trama vincular político-policial, encontramos en la reconstrucción de los “puntos de vistas” de los actores (referido a cómo estos se pensaron y caracterizaron mutuamente, qué problemas identificaron, qué soluciones fueron inventadas para afrontar esos problemas, qué efectos y fines fueron imaginados, etc.) una factor de relevancia analítica. En orden a ello consideramos también importante respecto a este período analizado, recuperar algunas palabras, definiciones o categorías que utilizaron los principales referentes políticos del “segundo obeidismo”, así como también algunos efectivos policiales para problematizar ciertos tópicos, los discursos utilizados para dar

⁴³⁴ El Litoral, Santa Fe, 22/05/2005.

⁴³⁵ Luego de la gran crisis policial desatada por la fuga del narcotraficante Cardozo y la separación del cargo de la jefa provincial Leyla Perazzo, el gobernador al ser consultado sobre la continuidad del titular del MGJyC, aseveraba: “Ya les dije que Rosúa es Maradona y Maradona no va al banco”, así el primer mandatario ratificó al funcionario en su cargo después de los pedidos de renuncia solicitados desde el arco legislativo opositor” (La Capital, Rosario, 17/08/2006). El otro momento álgido de puesta en cuestión de la continuidad del ministro, se desató con la separación de tres funcionarios ministeriales (el Subsecretario de Asuntos Penales, José L. Benaglia, el Director Provincial de Seguridad Comunitaria, Fernando Rosúa y el Director del Patronato de Liberados, Juan Garceche) luego de que estos funcionarios aparecieran relacionados en una denuncia pública hecha por un ex detenido que involucró a estos funcionarios en supuestos actos de protección de sus actividades delictivas. “Obeid le ratificó la confianza al ministro Rosúa” (La Capital, Rosario, 05/12/2006); “Renunciaron tres funcionarios de seguridad provincial” (La Capital, Rosario, 04/12/2006); “Un mutismo apabullante que agrega incertidumbre” (La Capital, Rosario, 05/12/2006). Por último, el período de mayor inestabilidad se generó luego de las sucesivas denuncias públicas hechas por miembros de la justicia federal que denunciaron la connivencia policial con el narcotráfico y la falta de respuestas del poder político provincial (“Diputados citaron al ministro Rosúa por las denuncias de una camarista. Deberá explicar presunta connivencia entre narcos y policías”, La Capital, Rosario, 21/04/2007).

sentido a sus acciones, para justificar estrategias, políticas, etc. Pues sobre estas definiciones y categorizaciones se articularon efectos intensamente “prácticos”, encontrando indicadores comprensivos de las acciones desplegadas en la configuración, ya analizadas, que estuvieron orientadas a construir “fronteras simbólicas” y a los fines de ampliar o conservar la distribución de los diferenciales de poder y de autonomía relacional entre ambos.⁴³⁶

4.1. Principales categorizaciones políticas de la policía durante el “segundo obeidismo”.

A partir de la lectura analítica de proyectos legislativos, declaraciones públicas, entrevistas en profundidad, etc. es posible identificar y aglutinar dos grandes “imágenes” y caracterizaciones de la institución policial santafesina y de los miembros que la componen (construcción de un “ellos” policial) expresadas por parte de los actores gubernamentales que tuvieron competencia funcional sobre esta esfera durante el período 2003-2007. A continuación recuperaremos las principales dimensiones de estas caracterizaciones construidas desde un “nosotros” (política/políticos) durante este período sobre un “ellos” (institución policial/policías).

✓ Categorización política I. Aggiornamento político de las definiciones negativas de la policía santafesina.

Los principales actores políticos de este período acentuaron la construcción de una caracterización ambivalente de la institución policial y sus componentes, que en cierta medida ya estaba presente durante la primera experiencia de gobierno (1995-1999), pero que aquí se tornó mucho más patente. Muy alejado de esa caracterización diagnóstica de la policía santafesina como una institución tradicional, atravesada por densas redes de ilegalidades, por prácticas violentas, por acciones antidemocráticas y portadora de altas cuotas de autonomía frente al poder político, todo lo cual operó en aquel primer período como un “vocabulario de motivos” o de justificaciones de la “necesidad” de someterla a un intenso y estructural proceso de reforma policial, por el contrario, se asistió en este segundo momento, a la presencia de unas definiciones del “ellos” (policial) mucho más matizadas y

⁴³⁶ Como ya lo especificamos anteriormente, en la Conclusión (Capítulo 8) de la presente tesis, condensamos y describimos aquellos “puntos de vistas” y “categorizaciones”, portados tanto por actores políticos como policiales que describieron mayor regularidad y estabilidad a lo largo del período analizado, con independencia de los cambios en las gestiones gubernamentales. En razón de ello, esas categorizaciones político-policiales simbólicas, también deben integrarse como insumos comprensivos de este período concreto.

cautelosas. En esta fase, no se caracterizaba en forma dicotómica o binaria al dispositivo institucional frente a los actores gubernamentales, en el sentido de definirlo como una institución que resistía y se oponía al poder político democrático y por lo tanto debía ser sometida o doblegada por este último en forma urgente mediante un plan de intervención institucional reformista. Por el contrario en la presentación pública inicial de la “política policial”, se esbozó como gradualista y menos beligerante o disruptiva en términos discursivos, en este sentido el mismo gobernador Obeid expresaba:

*“La reforma policial debe ser pensada como un proceso sin retroceso pero de aplicación gradual [...]”*⁴³⁷, en la misma dirección el subsecretario Rossi apuntaba: “[...] los trabajo a implementar serán trabajados con mucha apertura, no solo de todo el sector político, sino de la misma fuerza y de otros actores de la sociedad civil interesados en la materia”.⁴³⁸ Un ex funcionario reforzaba esta imagen al señalar: *“La diferencia es que en el segundo gobierno ya teníamos en nuestras espaldas la experiencia anterior. El contexto y nuestras fuerzas políticas no eran iguales, así como nosotros conocíamos a la policía, ellos también ya nos conocían y sabíamos que debíamos ser estratégicos e ir administrando que luchas y que concesiones había que dar. No se puede hacer una reforma en contra de la policía”* (FM, ex funcionaria del MGJyC, gestión Obeid 1995-1999).

A estas referencias debemos anexarles cuatro elementos contextuales que denotaban esta imagen de la institución policial/policía portadas por los referentes políticos del “segundo obeidismo”. El primero, asociado con el perfil y las preferencias de gestión que tuvo el inicial titular del MGJyC (Alberto Gianneschi), quien no solo no contaba con antecedentes o experticia en el campo de la seguridad pública sino que además no colocó como prioridad u objetivo político jerarquizado a la política policial, lo cual se demostró en la delegación en la Subsecretaría de Seguridad Pública de la gestión de este campo y también en la inexistencia de un “plan o documento” de gobierno donde se explayaran las iniciativas gubernamentales en materia de policial. El segundo elemento, estuvo vinculado al abandono de una estrategia rupturista o diferenciadora respecto de la política policial emprendida por la administración Reutemann, estrategia que sí había sido explícita durante el “primer obeidismo”, es decir que tácitamente, en esta oportunidad, se reconoció una continuidad o lógica inercial en el gobierno de la PSF.⁴³⁹ El tercer elemento contextual se conforma por la existencia de una inicial tónica de apertura y de búsqueda de diálogo y consenso con algunos sectores policiales y el reconocimiento explícito de la supuesta

⁴³⁷ El Litoral, Santa Fe, 13/12/2003.

⁴³⁸ El Litoral, Santa Fe, 01/12/2003.

⁴³⁹ Por ejemplo fueron muy exiguas las presentaciones mediáticas previas a la asunción del gobierno, donde se anunciaran los principales ejes o medidas en materia de política policial a implementar a partir de diciembre de 2003, acciones que sí habían existido en la antesala al gobierno iniciado en 1995 y donde se marcaba abiertamente las diferencias con el gobierno justicialista anterior (1991-1995). Por el contrario en el comienzo de la segunda gestión obeidista, los actores políticos resaltaron los logros en materia de inversión de recursos humanos, móviles, armamentos, capacitación, etc. realizados durante el segundo gobierno de Carlos Reutemann (1999-2003) (El Litoral, Santa Fe, 01/12/2003).

existencia de una proporción mayor de funcionarios policiales santafesinos que cumplen sus tareas con “compromiso, profesionalidad, eficacia y alta productividad”, a contrapelo de las prácticas ilegales y corruptas actuadas por una minoría institucional.⁴⁴⁰

Asistimos aquí, entonces, a una definición de un “ellos” (la policía/los policías) como un “otro” a partir de la cual se procuró acotar las distinciones y distancias de un “nosotros” (el gobierno/los políticos), mediante el reconocimiento político de la necesidad de consenso, de los “buenos atributos y competencias profesionales” de la policía santafesina y sobre todo de su adecuación y subordinación a la autoridad gubernamental. Esta construcción política de una “imagen” aggiornada, depurada de connotaciones negativas, orientó al menos discursivamente y parcialmente, algunas de las “estrategias” de gobierno del dispositivo policía, que en sentido estricto busco mantener o conservar la distribución diferencial del poder como los grados de autonomía relacional existentes hasta allí entre ambos actores (políticos y policías).

✓ **Categorización política II. La policía santafesina caracterizada como “tradicional, violenta, corrupta, autónoma y desestabilizante”. Retornos coyunturales.**

Como resultado de un proceso de reactualización, por parte de los actores políticos, de determinadas caracterizaciones del “ellos” policial que habían tomado forma durante el “primer obeidismo”, en esta segunda etapa “retornaron” espasmódicamente algunas de aquellas definiciones, identificaciones de nudos problemáticos y adjetivaciones “negativas” referidas a la policía santafesina, las que remitían al denominado “modelo tradicional”, ya analizado en el Capítulo 3 de la presente tesis. Sin intención de reiterar aquí las definiciones y caracterizaciones de la policía santafesina expresadas públicamente por algunos

⁴⁴⁰ Abonando estas caracterizaciones se vertieron durante estos años declaraciones por parte de los actores políticos del siguiente tenor: “Recibimos una fuerza organizada, eficiente, solo habrá que adecuarla a las nuevas políticas que tienden más a la modernización. Hay un buen nivel de moralidad y de honradez. La Policía de Santa Fe es un organismo disciplinado, verticalista y lo ha demostrado los últimos 20 años.” (El Litoral, Santa Fe, 13/12/2003). Respecto a la necesidad de diálogo y consenso, en su momento Alejandro Rossi indicó que la recepción de las propuestas de las agrupaciones policiales es “un gesto de tolerancia e incluso de coincidencia en muchos de los planteos de fondo” y Perazzo opinó que “en el marco del derecho de peticionar hay que escuchar a todo el que pide audiencia y así lo estamos haciendo con esta asociación civil” (La Capital, Rosario, 15/01/2004; El Litoral, Santa Fe, 15/01/2004). Y el subsecretario Peters manifestó: “la agremiación puede ser productiva pero esto no implica reconocer la sindicalización sino un ámbito donde discutir problemas e inquietudes con la fuerza, nosotros consideramos que esto es necesario y estamos abiertos al diálogo y al consenso con la institución” (El Litoral, Santa Fe, 22/05/2005). El mismo funcionario en su momento también aseveró: “Creo que la institución policial en la provincia es muy buena. He recorrido muchas, le diría que casi todas las provincias y la santafesina es muy buena policía [...] La subsecretaría es el órgano que va a delinear y a controlar que se apliquen las políticas públicas de seguridad hacia la institución policial y controlar que se lleven a cabo por supuesto que esto se discutirá con la propia institución” (El Litoral, Santa Fe, 22/05/2005).

referentes del obeidismo en esta dirección y que hemos transcritos en apartados anteriores, se nos presenta como significativo el hecho de que, la aparición de estas definiciones y adjetivaciones políticas “negativas” de la policía y por efecto transitivo tanto de sus prácticas como de los miembros que la conformaban, emergieron coetáneamente como respuestas o reacciones políticas para afrontar los efectos derivados de “escándalos públicos” o “crisis políticas” generadas por acciones o “tácticas” policiales, que colocaron en tensión la legitimidad social y política de los gobernantes. A partir de estas reacciones se pusieron a circular caracterizaciones donde la fuerza de seguridad provincial apareció vinculada con prácticas autoritarias, violatorias de los derechos fundamentales, antidemocráticas, desestabilizadoras del orden institucional, etc., es decir, de similar tenor que las ensayadas en durante la primera administración de Jorge Obeid.⁴⁴¹ Sin lugar a dudas, los momentos de mayor presencia de estas imágenes coincidieron con la nueva asunción de Roberto Rosúa como titular del MGJyC y frente a “escándalos públicos” emblemáticos, tales como el “caso Sandra Cabrera”; “el paro policial” y la grotesca fuga de narcotraficante Cardozo.

En conexión con lo antes dicho y producto de los “escándalos públicos” que daban cuenta de la existencia de la participación activa de efectivos policiales en redes y prácticas extendidas de ilegalidades, cuestión que se hizo más evidente con el aumento vertiginoso de evidencias de la connivencia policial con el narcotráfico, espasmódicamente los actores políticos reconocieron estas como evidencias de la existencia de un fenómeno estructural y extendido al interior de la PSF. Pero que, al mismo tiempo, este reconocimiento, se encastró con otras definiciones políticas más estables y continuas, en razón de las cuales se decodificaron estas prácticas policiales delictivas como eventos encapsulados, esporádicos e individuales, recurriendo a la tradicional metáfora explicativa de las “manzanas podridas”. Como lo hemos señalado con anterioridad, la puesta en circulación de esta categorización por parte de los actores políticos, puede comprenderse como parte de una “estrategia” que buscó introducir una distinción en el “otro policial”, en el sentido, de que es posible diferenciar “los buenos” y “los malos” policías. Esta práctica política

⁴⁴¹ Solo a título ejemplificativo rescatamos algunas de las declaraciones políticas ya consignadas en esta dirección: “[...] se buscará quitar, definitivamente si es posible, el espíritu corporativo de la policía para convertirla progresivamente, según las aspiraciones del gobierno anterior, en una policía democrática y al servicio de la gente [...] buscaremos remover los resabios de las formas autoritarias de la policía [...] seguramente habrá sectores que resistirán los cambios porque gozan de privilegios pero hay una amplia mayoría que aceptará y apoyará los cambios que proponemos [...] Quien detenta un cargo en una estructura jerarquizada en la que existen pocos controles generalmente va creando un privilegio [...]” (declaraciones del ministro Rosúa, La Capital, Rosario, 23/03/2004).

diferenciadora del grupo policial y sus decodificaciones (como fenómeno estructural o individual), desde ya que no es novedosa, de todas formas nos parece relevante pues en tramos importantes de la administración gubernamental aquí analizadas, sirvió para justificar determinadas intervenciones políticas sobre la institución policial, para direccionar mensajes en búsqueda de consensos y aliados policiales que se sumen a las iniciativas políticas de turno o bien para dar “cobertura política” a las cúpulas policiales y al mismo tiempo minimizar y desdramatizar los efectos sociales y políticos generados a partir de que los casos de “policías-delincuentes” que emergieron en el escenario público.

Encontramos también por momentos (lo cuales generalmente coincidieron con actos policiales públicos de resistencia y desestabilización) una definición de un “ellos”, la policía/los policías, como un “otro” que no solo se distinguía de un “nosotros”, el gobierno/los políticos “democráticos”, sino que ese “otro” se mostraba y reivindicaba como autónomo y refractario a un “nosotros”. Esta construcción política de una “frontera” dicotómica, orientó al menos discursiva y parcialmente, algunas de las “estrategias” de gobierno del dispositivo policial, en las que entre líneas y en términos simbólicos, los actores políticos del “segundo obeidismo” reconocían un grado mayor de autonomía relacional a favor de la PSF. Por ende, ello habilitó la movilización de iniciativas (presentadas en términos de “reforma” o como formas de construcción de autoridad política) orientadas a desbalancear esos diferenciales y autonomía a favor, esta vez, de los actores políticos.

Vemos así entonces, una imbricación de dos grandes categorizaciones en el polo de los actores políticos, las que coexistieron sin grandes tensiones durante este segundo obeidismo. Por un lado, la caracterización de la institución policial como un dispositivo necesario y subordinado al poder político, al cual se le reconoció sus saberes y capacidades para responder ciertos requerimientos políticos en materia de control del delito, de la gestión de la conflictividad social y de determinados territorios y con solvencia en la producción de información del cuerpo social y político. Al mismo tiempo se reconoció que la misma se encuentra mayoritariamente compuesta por funcionarios abnegados al trabajo, apegados a la legalidad y al respeto de los derechos de los ciudadanos, existiendo solo un limitado y acotado grupo de efectivos que circunstancialmente se ven comprometidos con prácticas y circuitos ilegales, de allí la necesidad de cobertura y acompañamiento político del primer grupo, y, el reproche del segundo grupo, pero solo en términos de reconocimiento como hechos mínimos y aislados. Asimismo se visualizaba

contemplativamente al dispositivo policial como necesitado de ser reconocido, nutrido y acompañado de acciones políticas tendientes a suplir déficits históricos en los rubros sensibles de la agenda de reclamos policiales tradicionales, como son las recomposiciones salariales, el aumento de la dotación de personal, armamentos, móviles, tecnología aplicada a la investigación criminal, capacitaciones, etc.

Del otro lado, el retorno de algunas de las definiciones de la policía erogadas durante el “primer obeidismo”, en virtud de las cuales los actores políticos la mostraron como insubordinada, autónoma, desestabilizante, violenta y corrupta, caracterizaciones que eran acompañadas con despliegues de acciones simbólicas de construcción de autoridad política tales como anuncios de reformas legales estructurales, activación de sanciones legales y administrativas, intervenciones organizacionales, desplazamientos y pases a retiro, etc.

En términos de ensamblaje y prevalencia podríamos decir que la primera categorización tuvo una mayor presencia y regularidad, mientras que la segunda, emergió coyunturalmente como respuestas a los “escándalos públicos” generados por las prácticas y estrategias policiales.

4.2. Reconstrucción de las principales categorizaciones policiales del “segundo obeidismo”.

En esta fase temporal de la trama vincular político-policial, también fue posible identificar variaciones o modificaciones sensibles en los “puntos de vistas” o “definiciones” policiales construidas en torno a un “ellos” los políticos, en este caso respecto de los referentes del “segundo obeidismo”. Ancladas y vinculadas en estas acciones simbólicas de la construcción de un “otro” (el gobierno/los políticos) frente a un “nosotros” (la institución policial/los policías), se distinguen y comprenden analíticamente, un abanico de estrategias policiales de resistencia y consenso (cuyos emergentes principales ya abordamos) que estuvieron orientadas a conservar o aumentar las cuotas de distribución diferencial de poder y autonomía policial relacional a su favor.

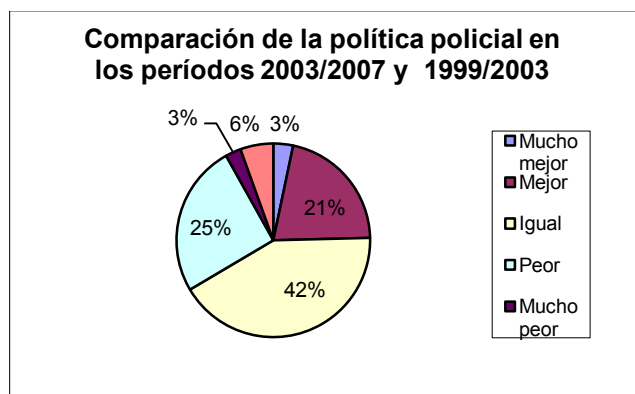
✓ Categorización policial I. El “segundo obeidismo”: la semblanza de un gobierno “reformista” vs el “contrarreformismo” reutemanista.

Con respecto a la “administración Obeid” (incluyendo lo que hemos llamado como el “primer y segundo obeidismo”) se registró en la opinión general de los funcionarios policiales, la presencia marcada de una caracterización simbólica que lo definió como un “gobierno reformista”. Esto con prescindencia de las acciones y posicionamientos políticos

ambivalentes que se observaron en los dos períodos gubernamentales. En lo que refiere concretamente al “segundo obeidismo”, este semblante reformista apareció netamente asociado en la voz policial, a las dos grandes reformas legales estructurales que tuvieron lugar en esa segunda experiencia de gobierno, específicamente la sanción de la nueva Ley de Personal Policial y la que modificó el sistema de formación y capacitación policial a través de la creación normativa del ISEP.⁴⁴²

En la encuesta se solicitó a los funcionarios policiales⁴⁴³, que realicen una comparación de la política policial llevada adelante durante la gestión de Obeid entre los años 2003 y 2007 con aquella desarrollada por Carlos Reutemann entre los años 1999 y 2003. Una proporción importante de encuestados –cuatro de cada diez manifestó que no percibió cambio alguno en la política policial entre ambos gobiernos. Por otra parte, el 24% evaluó a la política policial de los años 2003/2007 como mejor o mucho mejor que la anterior y el 28% respondió que fue peor o mucho peor (ver Gráfico 3). Se registraron variaciones entre las respuestas de los oficiales y suboficiales. Entre estos últimos son más significativas las valoraciones positivas (“mucho mejor”, “mejor”) de esta última gestión en relación a la anterior, 10 puntos porcentuales más de valoraciones positivas que las los oficiales. También emergen desplazamientos relevantes según el sexo del encuestado, teniendo las policías mujeres una opinión más positiva que los policías varones de la política policial del gobierno Obeid en comparación con aquella del gobierno Reutemann.

Gráfico 3



Si se tiene en cuenta de que se trató en algunos puntos más o menos significativos de orientaciones políticas diferentes; simplificando un poco la comparación ya abordada, la primer gestión gubernamental (la de Carlos Reutemann) más ligada a un discurso y una

⁴⁴² Las siguientes referencias constituyen un extracto revisado y actualizado de análisis presente en el texto Gonzalez, Montero y Sozzo, 2010.

⁴⁴³ Ver Anexo Metodológico.

actitud “contrarreformista”, la segunda más ligada a un discurso y una actitud tímidamente “reformista”, este cuadro de opiniones nos muestra una institución policial fragmentada, donde coexisten claramente sectores que se paran en forma muy diversa frente a la cuestión de la “reforma policial”. Un cuarto de los funcionarios policiales parecen ser favorables a las “reformas”, un cuarto parecen ser desfavorables a las “reformas” y el resto, la mitad de los funcionarios policiales, podría ser pensado como un sector amplio que se puede movilizar en un sentido u otro, según lo que esté específicamente en juego – así en el caso de las reformas en la educación policial parecería que la mitad de este sector se inclina hacia una valoración positiva, mientras en las reformas en el esquema organizativo policial esta tendencia parece estar más contenida, lo que se hace aún más claro en la pregunta general acerca de las reformas legislativas.

En las entrevistas en profundidad aparecen visiones que enfatizan el cambio entre las dos gestiones gubernamentales, en general para valorar más positivamente el Gobierno Reutemann que el Gobierno Obeid. Así un agente con diez años de antigüedad, de clara impronta “contrarreformista”, señalaba:

“Con los gobiernos se siente el cambio, como te decía antes. Nosotros, por ejemplo con el gobierno de Reutemann, trabajamos mucho mejor, muchísimo mejor. El cambio con Obeid se notó en todo, esto es igual en el primer y segundo gobierno de Obeid y de Reutemann, yo conozco algunas cosas directamente, otras me las contaron mis compañeros. Obeid, donde te puede ‘cocinar’ te cocinaba, hubo jueces que con Obeid te cocinaban o Asuntos Internos. Con Reutemann, no. Reutemann defendía bastante a la policía y los jefes y la gente que estaba en el gobierno con él hablaban y pensaban lo mismo que vos. Y ¿eso sabés por qué? Porque Reutemann fue primero corredor y después se hizo político, entonces eligió gente que era igual que él. Pero Obeid, no. Obeid es de los viejos políticos, era ‘montonero’ y por eso nos está haciendo pagar cosas a nosotros, que a lo mejor le pasaron a él en la época de la represión. Y nosotros nada que ver con eso, por ejemplo yo, qué tengo que ver si yo no viví la época de la represión. Y la gente nos sigue haciendo pagar lo mismo. Todavía se siente eso y te dicen “porque ustedes policías represores, porque metían preso a la gente, los cagaban a palo, los picaneaban”. Yo, ¿cuándo? ¿cuándo metí preso a uno y lo picanié? Si yo en la época de la represión era una criatura. Y los policías que estuvieron en esa época ya no están más, ya se jubilaron. Ya no queda nadie, calculá que antes con 25 años de servicio te retirabas, entonces ya se fueron, ya no hay más. El que vivió la época de la represión ya no está más. Calculá que en el 83’ se terminó con la democracia, o sea el que entró a la policía en el 83’ ya no la vivió, y el que entró en el 80’ ya se fue. Con Reutemann había más protección, podíamos trabajar más, siempre cumplió con los sueldos, un montón de cosas más que te dabas cuenta que estaba con la policía. Por eso pasó lo que pasó, Obeid perdió las elecciones por la policía, eso te lo puedo asegurar, perdió por la policía. El 99% de la policía lo votó en contra y sino dejó que las cosas pasen para ‘hacerle mal gobierno’, me entendés (guiña el ojo). Binner vino y prometió que iba a mejorar el tema de la policía, los sueldos, la ropa y un montón de cosas más y así ganó las elecciones. Vos no te olvidés que nosotros somos como 30000 con las familias, son muchos, no es uno o dos. Cuando se fue Reutemann, Obeid no ganó, porque no fue el más votado, ganó por la ley de lemas. Nadie lo quería, menos la policía”.

Otro Agente con un año de antigüedad –es decir, que había ingresado a la fuerza policial durante el Gobierno Obeid señalaba:

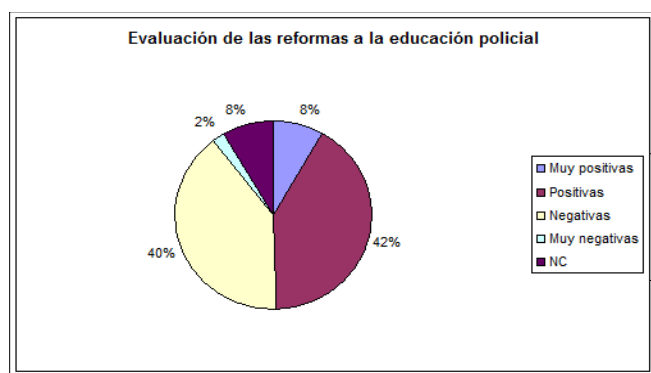
“En la última inundación todo el cordón este de la ciudad salió a reclamar, hacía piquetes, protestas, cortaban rutas, calles, etc. y el gobernador salió a decir que la policía estaba para cuidar a los piqueteros o sea que vos como ciudadano perdías todo derecho: te cortaban las rutas y tenías que viajar o estabas trabajando, ‘a pelarse’, tus derechos morían ahí y si existían los derechos de los necesitados, siendo que fue

por una cosa del tiempo o los tendría que haber asistido el gobierno. ¡La policía estaba para cuidar a los piqueteros! Cualquier inconveniente, abuso de autoridad... él mismo lo dijo, que se denuncie a la policía. Entonces si no tenés respaldo de tu gobierno, que está induciendo a la gente que te denuncie... es como que el gobierno mismo... él como gobernador no puede... sin ir más lejos lo que pasó con Obeid en la cancha de Unión hace unos dos años... en una gresca un comisario inspector con 26 años de servicio empujó a una mujer, que resultó ser abogada, amiga o pariente de Obeid... frente a todo el público lo degradó, le retiró el arma y lo hizo arrestar... eso es ilógico, le estás faltando el respeto a un funcionario con 26 años de carrera... es un desubicado”. Y una mujer suboficial, con sólo 8 meses de antigüedad decía en un sentido coincidente: “El gobierno actual no nos quiere; se nota en los sueldos, se nota en las cosas que nos tendrían que habilitar para trabajar... la falta de compromiso político se nota en el tema salarios, equipamientos, uniformes, si bien es verdad que han tratado de mejorar este aspecto pero no alcanza”.

✓ Categorización policial II. El “obeidismo” un gobierno “reformista” simbólico a través de las cúpulas.

Ahora bien, más allá de este sentido común que caracteriza al “obeidismo como reformista”, emerge como relevante que, en lo que refiere a la Ley 12333 y la creación del ISEP, en la encuesta se preguntó, en primer lugar, a los funcionarios policiales si conocían esta iniciativa. Siete de cada diez respondientes dijeron desconocer el texto legal, siendo mayor este desconocimiento entre los suboficiales que entre los oficiales. A quienes respondieron positivamente se les solicitó que evalúen las modificaciones que dicha creación había implicado en los esquemas de formación y capacitación policial en la Provincia de Santa Fe: el 42% consideraba que las consecuencias que había traído aparejadas eran muy negativas o negativas, mientras el 50% las consideraba muy positivas o positivas (ver Gráfico 4). Los oficiales se inclinaron más que los suboficiales por valoraciones negativas, los policías varones lo hicieron más que las mujeres.

Gráfico 4



Por otro lado, se preguntó a los encuestados si conocían el contenido de la Ley 12521 o nueva Ley del Personal Policial de la Provincia de Santa Fe. Casi la mitad (44%) de los funcionarios policiales manifestaron desconocer el contenido de la misma. Dicho desconocimiento era algo menor entre los oficiales, lo que se vincula claramente con la

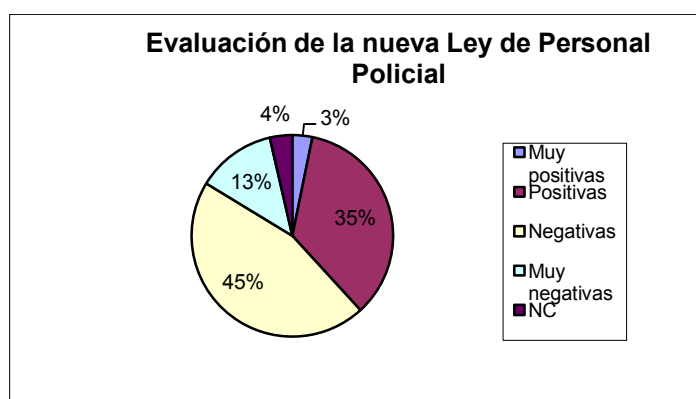
mayor participación de este último tipo de funcionario policial en los canales de información y toma de decisiones en la misma institución policial. En todo caso, puede sorprender esta general falta de conocimiento de un texto legal que debería influir fuertemente en la cotidianeidad del trabajo policial, como lo señalaban muchos de los funcionarios policiales entrevistados en profundidad el mismo no era utilizado por las autoridades policiales, alegando su falta de reglamentación –sobre todo en materias claves como los ascensos y el régimen disciplinario.

En general, este desconocimiento suele ser atribuido en las entrevistas en profundidad a la falta de canales de información al interior de la institución policial, a una fuerte separación en términos de “castas” con respecto a los “jefes” o la “cúpula” y a ejercicios de manipulación que se construyen desde lo alto de la institución policial y que son visualizados como funcionales para mantener estas jerarquías verticales. En este sentido, señalaba un sargento primero con 21 años de antigüedad:

“Mucho de esas reformas no se sabe, si le preguntás a la mayoría de los policías no saben de qué se trata, por ahí son los jefes los que más saben y son ellos los que por ahí dicen si hay que apoyarlas o no, pero siempre de acuerdo a lo que ellos le conviene. Son ellos los que acuerdan con el gobierno”. Y un agente con diez años de antigüedad señalaba: “Nunca le preguntaron a la tropa que opinaba de la reforma, nunca se consultó nada de nada. Vos agarras 10 policías y 8 o 9 no saben de qué se trata la reforma. Por ahí te enteras por los diarios”. Reforzando que, en realidad, los motivos de la falta de aplicación eran otros que los argumentados por la “cúpula”, enfatizaba: “Los que más se resisten al cambio son primero los jefes y los políticos. A los jefes se les termina por ejemplo la del papelito para constatar si estás afeitado y la del cabello. Te ponían días de arresto, eso era privación ilegítima de la libertad, todo el mundo lo sabía, pero... no podías quejarte. Por eso están preocupados con la reforma los jefes, ya no te pueden arrestar...”. Y más adelante agregaba: “esta reforma ya salió, pero quedó ahí, que la van a poner en marcha el mes que viene, el otro mes y sigue todo igual. Porque los jefes le meten presión a los políticos, porque si no los escuchan te pueden hacer reventar la poli. Y ahí el responsable es el político”.

En la encuesta, a quienes respondieron que conocían el contenido de la nueva ley se les pidió que hicieran una valoración general de las modificaciones introducidas. Casi seis de cada diez de estos encuestados formularon una evaluación negativa o muy negativa de las mismas (ver Gráfico 5).

Gráfico 5



Pese a que los impulsores del obeidismo del nuevo texto legal lo justificaban como un instrumento para “democratizar” la estructura organizativa de la institución policial y brindar oportunidades a los suboficiales de ascender meritocráticamente en la pirámide jerárquica, justamente entre estos se observa una más importante concentración de valoraciones negativas (59%). De este modo, un sargento, con 21 años de antigüedad señalaba en una entrevista, dando vuelta los pretendidos objetivos del cambio legal:

“A mí me perjudica y a los más viejos porque no podemos llegar alto y nadie nos consultó que opinábamos”. Otro suboficial (sargento primero, 19 años de antigüedad) señalaba en sentido coincidente: “A mí, con 20 años, ponerme a estudiar ahora para seguir las jerarquías que me quedan, no... no me voy a poner ahora a los 40 y pico de años, soy abuelo... imposible... la ley puede servir para incentivar a los más jóvenes, pero no sirve para los más viejos”. Por otra parte, un oficial subayudante con cinco años de antigüedad se expresaba en forma más contundente: “Yo cuando salí de la Escuela había una ley vieja donde había dos pirámides dentro de la policía, una de suboficiales y la otra de oficiales... La nueva ley cien por ciento no la conozco, tampoco rige el cien por ciento, pero lo que se trató en la nueva ley fue la de unificar esas dos pirámides, que exista una sola, que todos tengamos la misma posibilidad de ser jefe el día de mañana. Lo poco que conozco de la ley nueva, implica muchos cambios... Y para el tema del ascenso va a tener posibilidad el que tenga más cursos y títulos universitarios. El que tenga más estudio va a llegar a ser jefe. Me parece que está mal, porque creo si uno elige la profesión de policía es para que se dedique los 30 años al servicio de la policía. Ahora el que está dentro de la policía y elige otra carrera como por ejemplo abogacía y medicina que son las carreras que tienen más peso dentro de la policía.... Esto se ve en los ingresantes, cada vez son más profesionales. Por ejemplo cada vez entran más abogados, ¿vos pensás que un abogado te va a salir a caminar la calle?, te va a aplicar el criterio de que ellos estudiaron 6 años. Yo en los años que tengo en la policía no lo vi nunca a un profesional caminar la calle. Necesitamos profesionales, pero no como lo está planteando ahora la reforma. En el día de mañana, si yo quiero ascender voy a tener que estudiar una carrera universitaria, entonces cuando me reciba lo más seguro es que me dedique a esa profesión que me va a dar más rédito que quedarme a trabajar en la policía. Por eso no estoy de acuerdo con la nueva ley de reforma, me parece que desconocen el verdadero trabajo policial. Esto de llenar de profesionales la fuerza olvida que esto va a producir desventaja y diferencias entre el personal. Ellos los políticos lo ven así, creen que le dan más oportunidades al personal pero lo que va a lograr es tener menos gente en la calle. Esto nos va a afectar a los más viejos porque un chico va a ingresar con título universitario y nos va a pasar por encima, aunque después a la larga siempre van a recurrir a los viejos que son los que saben el verdadero trabajo de la policía. Porque una cosa es saber la parte teórica otra es el conocimiento práctico que no te da ningún libro. Yo creo que la ley vieja era mejor, yo mantendría el viejo plan, la del gobierno anterior”.

Sin embargo, en las entrevistas en profundidad también es posible encontrar opiniones positivas en torno a la nueva Ley de Personal Policial por parte de suboficiales. Señalaba así el agente con 10 años de antigüedad antes citado:

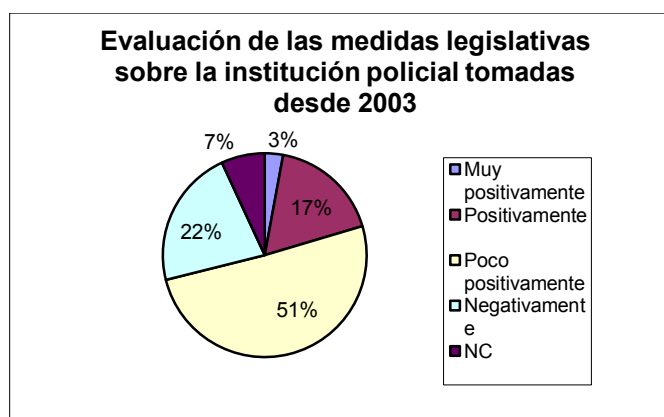
“La reforma policial que hicieron ahora, a mí me parece bien, por ejemplo, muchos dicen que no, pero a mí me parece bien, porque te da la oportunidad de que vos, si tenés capacidad, te preocupás, estudiás, si hacés bien las cosas podés llegar alto, me entendés?. Y, te garantiza de que el que llegue a algo, sea el que tenga más capacidad, no que llegue porque es amigo de éste, o porque es amigo de aquel o porque no pudo ascender y hay 100 vacantes y hay 1000 para ascender y vos porque le llevaste un lechón a uno, ascendiste, y el otro que no tiene un lechón para llevar no ascendió. Antes y ahora los ascensos son a dedo. Entonces la nueva ley te ayuda en eso, te da la posibilidad de demostrar al personal de ‘tropa’, de que la diferencia entre un oficial y un personal, es que a lo mejor el personal de tropa no tuvo la posibilidad de ir a estudiar a la escuela de Rosario. Pero a lo mejor es mucho más capaz que los que salen de la escuela de Rosario”.

Y poco más adelante, invierte la antes referida imagen que nace de la encuesta en torno a las valoraciones de la Ley de Personal Policial entre suboficiales y oficiales:

“Vos fijate, que al personal de tropa si le preguntás por la reforma, el 90% te va a decir que está bien, pero vos le preguntás a los oficiales te van a decir que no, ellos son lo que primero se oponen. Porque ellos son ‘sangre azul’. Pero no es solo porque ellos son ‘sangre azul’, sino sabés por qué? Porque tienen miedo, tienen miedo de perder su lugar, que la tropa lo pase por encima, es principalmente por eso, es por el lugar”.

Por otro lado se planteó a los funcionarios policiales una pregunta general acerca de cómo habían afectado estos cambios legislativos del último gobierno Obeid su trabajo cotidiano. En forma más marcada, más de siete de cada diez encuestados señalaron que los evalúan poco positivamente o negativamente para su trabajo cotidiano, aun cuando resulta llamativo que muchos de ellos declararon precedentemente, como vimos, no conocer los cambios legislativos más importantes (ver Gráfico 6).

Gráfico 6



✓ Categorización policial III. El “segundo obeidismo” un gobierno políticamente agrietado.

Por último, y en forma breve a los fines de no ser reiterativos, queremos reconstruir una tercera caracterización que fue tomando forma con el transcurso del segundo gobierno de Obeid, la cual estuvo vinculada a una representación portada en cabeza de algunos sectores policiales, quienes creyeron percibir o avizoraron ciertas endeblesces o agrietamientos en las bases de acumulación y legitimación política del “segundo obeidismo”. En principio consideramos que estas percepciones policiales, estuvieron asociadas por lo menos a cuatro factores relevantes, los dos primero asociados al escenario político general y los otros dos, mas estrictamente vinculado al campo de las políticas de control del delito y la política policial.

En primer término, tal cual lo hemos antedatado, parte de las huestes policiales registraron cierta debilidad política inicial del segundo gobierno del ingeniero Obeid, derivado de una “legitimidad electoral” adelgazada como consecuencia de las distorsiones de la Ley de

Lemas;⁴⁴⁴ en segundo término, la existencia de una posición desventajosa en el terreno de las acumulaciones políticas internas al PJ santafesino, dada la preeminencia que poseía el reutemanismo justicialista, lo cual obligó a que los referentes del obeidismo debieran continuamente someter sus iniciativas políticas al escrutinio, búsqueda de consenso y de apoyo de la mencionada fracción política.

En tercer término, recordemos que en este fragmento temporal, definitivamente el problema de la inseguridad frente al delito y la performance de las políticas de control del delito, cobraron una marcada presencia en la agenda y las demandas sociales, mediáticas y en el contexto electoral, impactando ciertamente en los niveles de legitimidad de los gobiernos y actores gubernamentales. De allí que, tal cual lo hemos descripto, el “segundo obeidismo” trató de responder a estas demandas y potenciales pérdidas de legitimidad, reforzando e instrumentalizando al dispositivo policial como principal recurso para hacer frente a estos dilemas. De esta forma, los actores políticos fortificaron el vínculo de necesidad y dependencia con la institución policial, lo cual prontamente fue decodificado por segmentos de la policía santafesina. Y por último, específicamente en el campo de la política policial, si bien el “lenguaje reformista” y el despliegue de algunas iniciativas concretas en esa dirección se registraron durante el “segundo obeidismo”, estas carecieron del tono enérgico y contundente que tuvieron en la primera gobernación, lo cual también fue interpretado por algunas opiniones policiales como un signo de debilidad política e instrumental.

Los factores mencionados actuaron como una condición de posibilidad para que, por primera vez desde el comienzo del arco temporal aquí analizado (1995), constatemos la presencia y articulación de acciones policiales del alto impacto social, abiertamente orientadas a constituirse como grupo de presión y confrontación de los actores políticos. Como lo hemos analizado, estas acciones de confrontación no solo se canalizaron como formas de oposición y resistencia a la “política policial” de la segunda administración Obeid, sino que también trataron de involucrar a la ciudadanía, buscando que ésta “tome partido” a favor de las demandas policiales, así como en algunos casos también buscaron generar situaciones de desestabilización institucional.

⁴⁴⁴ Solo a título ejemplificativo reiteramos una frase de un funcionario policial entrevistado afirmaba: “Vos no te olvidés que nosotros somos como 30000 con las familias, son muchos, no es uno o dos. Cuando se fue Reutemann, Obeid no ganó, porque no fue el más votado, ganó por la Ley de Lemas. Nadie lo quería, menos la policía” (agente, 10 años de antigüedad).

5. Políticos y policías (2003-2007). Un breve racconto de los principales emergentes empíricos de una trama vincular inestable.

En el marco de esta nueva etapa gubernamental identificamos un abanico de condiciones de posibilidad que se tradujeron en procesos y dinámicas que reconfiguraron los lazos de interdependencia político-policial en el contexto de la provincia de Santa Fe entre diciembre de 1999 y diciembre de 2003 que mixturaron signos indelebles de continuidades y rupturas. Como adelantábamos al inicio de este capítulo, la segunda experiencia de gobierno del denominado “obeidismo” produjo un cúmulo de expectativas en torno a las características que esta vez le imprimiría a la “política policial”, no solo en el sentido de que si era posible reeditar la impronta esbozada entre 1995-1999 en este campo, sino además como esta se presentaría en términos de ruptura y continuidad con lo registrado durante la administración Reutemann.

En el devenir de este período la cuestión de la inseguridad frente al delito y la puesta en tensión de las políticas de gestión y control de la PSF fueron adquiriendo un renovado impulso hasta colocarlos nuevamente como tópicos social y políticamente relevante. A este recurrente ciclo de relevancia de los tópicos mencionados se anudó otra vez el dilema, para los representantes de la segunda administración obeidista. de innovar o mantener inercialmente el estado de situación “heredado”. Acusando los efectos de una débil base de sustentación política, los actores políticos apostaron inicialmente a no introducir acciones de gestión y control de la institución policial que pudieran modificar abruptamente las correlaciones de fuerzas y las modalidades de los vínculos existentes entre políticos y policías, tal cual se venía registrando con el gobierno anterior. Se perfiló así una dinámica de la trama vincular más asociada con continuidades antes que con efectos rupturistas. Esta búsqueda de mantener equilibrios y relaciones de poder estables y no conflictivos por parte de los actores del “segundo obeidismo”, se manifestó en las características y capacidades que portaban los primeros actores políticos responsables del gobierno del dispositivo policial, la ausencia pública de planes e iniciativas en clave reformista, la puesta en circulación de discursos dirigidos a los funcionarios policiales en tono consensualista, la no generación de modificaciones organizacionales y normativas, etc.

Esta apuesta por una “gobernabilidad tranquila” del “segundo obeidismo” se vio rápidamente interpelada por la emergencia de procesos y dinámicas que introducirán tensiones y conflictos en la trama vincular político-policial y que le otorgarán un “hálito” de particularidad a esta etapa pero que, como veremos en los próximos capítulos, pasarán a

conformar aspectos constitutivos y regulares de la trama vincular que encadena a políticos y policías, nos referimos a la presencia cíclica de la denominadas “crisis de inseguridad”; la emergencia de “escándalos públicos” derivados de puesta en la superficie social y mediática de los entramados de ilegalidades policiales, particularmente las vinculadas con la regulación policial del mercado ilegal del narcotráfico; la mayor inestabilidad y el recambio funcional recurrente de políticos y policías; y, por último, la presencia de estrategias expresivas de resistencia y activismo policial orientadas a interpelar la legitimidad y jerarquía de la autoridad política y a disputar, en la arena pública, los quantum de poder y grados de autonomía relativa. Estas dinámicas actuarán como condición de posibilidad para la activación de estrategias por parte de los actores políticos del “segundo obeidismo” que pretendieron reactualizar, en una forma simbólica más coyuntural y menos intensa, algunas dimensiones de la “agenda de la reforma policial” y la vocación de efectivizar el gobierno y el control político de la policía santafesina. Esto último dará paso a una segunda etapa dentro de esta gestión gubernamental, en la cual las relaciones de interdependencia político-policial cobraron una marcada inestabilidad y ambivalencia.

Como ya lo hemos expresado, el objetivo de este racconto no es sobreabundar sobre lo consignado, sino que se trata de un breve ejercicio de sistematización de los emergentes empíricos más significativos, dada nuestra perspectiva teórica-metodológica. En lo que respecta a la dimensión de las *formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno policial*; al *diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas de resistencias policiales*, así como también, respecto a las *opiniones y representaciones de actores políticos y policiales referidos a las estrategias de definición y significación de un “fronteras simbólicas” (“ellos” y un “nosotros”)* en el segmento temporal analizado destacamos:

✓ Con una marcada diferencia a lo que había sido la primera experiencia de gestión del obeidismo, se evidencia aquí unas iniciativas políticas más bien atenuadas y con vaivenes a la hora de generar capacidades y saberes diferenciados en la esfera del gobierno provincial, apoyándose mayormente en los recursos ya existentes en el MGJyC para gobernar la PSF. En este sentido nos encontramos con un breve momento inicial, donde existió una tendencia inercial respecto a la tónica dada a este aspecto por parte la gestión de Carlos Reutemann, que luego, producto de los efectos derivados de “escándalos públicos”, tuvo una ruptura e importó el regreso del “hombre político fuerte” del obeidismo, el ministro de

gobierno Rosúa, con vínculos directos y estrechos con el mandatario provincial. Este funcionario con marcado capital político, retomó una agenda reformista cautelosa, apoyándose solamente en la figura del subsecretario Rossi, como único factor que decía portar cierto saber o experticia en el campo de gobierno de la institución policial y del control del delito. Este exiguuo componente de “gestión y saber experto” se mantuvo estable, hasta que luego, nuevamente como consecuencia de un encadenamiento de escándalos públicos, el subsecretario Rossi, fuese reemplazado por Gustavo Peters, funcionario con exiguo capital político y de saberes acumulados en este campo.

✓ En el caso de la institución policial, su estructura organizacional y funcional, no sufrió alteraciones considerables, manteniendo el mando unificado y concentrado en una única jefatura provincial y en diecinueve UR. Persistió su dependencia histórica formal, bajo el MGJyC, esfera gubernamental con quién mayor y asiduamente se relacionó a través de la “cúpula”. La modificación simbólica más importante vino de la mano de la designación de Leyla Perazzo, la primera mujer jefa en la historia de la PSF y de posición “híbrida” (ex policía devenida en funcionaria política), quien venía desempeñándose como directora de la DPAI. Promediando el período gubernamental se asistirá a un marcado proceso de inestabilidad en las posiciones del vértice policial, produciéndose vertiginosos cambios en la cúpula, rompiendo la tendencia del primer gobierno que se había caracterizado por la estabilidad en las posiciones de los altos mandos policiales (en el primer gobierno solo hubo una rotación a nivel de la jefatura: el reemplazo de Savia por Bordón, mientras que en la segunda gestión se produjeron las remociones y designaciones de Perazzo; Pallavidini; Leegstra y Cáceres).

✓ La existencia de una estrategia política ambivalente que mixturó al interior de la política policial dos “tácticas”, por un lado, la presencia de iniciativas reformistas presentadas en clave de gradualismo y de búsqueda de consenso con sectores políticos y policiales y, por otro lado, el despliegue de tácticas luego de la emergencia de escándalos o crisis institucionales, mediante las cuales los principales referentes procuraron instalar coyunturalmente en la esfera pública, la voluntad de efectivizar la subordinación y control de la PSF al poder político. Esta “estrategia” política mixta se estructuró en la doble construcción simbólica de un “ellos” (institución policial/policía), conjugando imágenes y definiciones a través de las cuales se buscaba disminuir las diferenciadas y distancias entre policías y políticos, con otras, donde estas distancias y diferencias emergían en forma neta y binaria.

- ✓ Los actores políticos, diseñaron y/o implementaron, acciones reformistas de gobierno y control de la PSF, las que a diferencia del “primer obeidismo”, no se cristalizaron en un “plan o documento” que las sistematizara y presentara públicamente. Esta vocación política reformista del “segundo obeidismo”, se declinó fundamentalmente mediante reformas legales, de bajo o nulo impacto práctico durante la gestión: Ley de Personal Policial (N° 12521) y Ley de creación del ISEP (N° 12333).
- ✓ Los actores políticos, diseñaron y/o implementaron, acciones de “fortalecimiento de las capacidades policiales”, que recuperaban y daban sentido al “lenguaje del déficit” policial (más personal, armamento, móviles, recomposiciones salariales, etc.)
- ✓ Simultáneamente a las matizadas acciones reformistas, presenciamos un cúmulo de tácticas simbólicas o acciones políticas concretas que más bien implicaron continuidades de las modalidades de los vínculos que los unían al dispositivo policial antes que interrupciones, en esta dirección se registraron dinámicas tales como el diálogo y relacionamiento con la PSF a través de las “cúpulas”; la apelación a mecanismos tradicionales para sancionar las malas prácticas o ilegalidades policiales (descabezamiento de algunos puestos de mando; traslados; pase a disponibilidad temporarios, etc.): seguir apostando a la centralidad y hegemonía de la institución y de la actividad policial como herramienta de control del delito; prácticas de utilización mediática de la policía para dar cuenta los logros políticos en materia de seguridad; utilización de la policía como principal mecanismo de gestión de la conflictividad social y del mantenimiento del orden, etc.
- ✓ En el caso de los actores policiales se registraron el despliegue de un abanico de estrategias orientadas a resistir y oponerse al “gobierno” del poder político, de modo de conservar y en algunos casos aumentar los grados de autonomía relacional respecto del sector gubernamental. En primer lugar, existió un despliegue de estrategias discursivas tendientes a construir un “ellos” (la política/los políticos) asignándoles características generales negativas (tales como la falta de apoyo, de ser responsables de implementar un plan de reforma que no contempla las necesidades policiales, de perseguir políticamente a las asociaciones policiales, etc.).
- ✓ Al mismo tiempo los efectivos policiales santafesinos motorizaron estrategias de resistencia utilizando: el “escándalo público” (como una forma de enviar mensajes y de enrostrar sus capacidad y recursos operativos desestabilizadores al poder político); actuando como grupo de presión política a los fines de contraponer y lograr instalar sus intereses y demandas corporativas, interpelando u obturando las esbozadas por los actores

políticos (por ejemplo mediante medidas de fuerza, movilizaciones y “escraches públicos, acciones de lobby legislativo; operaciones de prensa a través de las cuales hacían visibles sus críticas a las iniciativas políticas; etc.); en el caso de las “cúpulas” hegemonizando y “traduciendo” de acuerdo a sus intereses, los procesos de producción y circulación de información en sentido ascendente (desde las bases policiales hacia los actores políticos) y en sentido descendente (desde el poder político hacia las bases) y, en algunos casos, acciones o campañas veladas al interior del personal policial de oposición a las iniciativas reformistas.

✓ Por último, vimos emerger en forma vertiginosa evidencias palmarias de la acentuada y extendida connivencia de determinados sectores policiales con el mercado i/legal de las drogas ilícitas, lo cual generó marcadas tensiones entre políticos y policías, navegando las respuestas de los primeros entre el negacionismo y las reacciones condenatorias espasmódicas.

En un breve ejercicio de balance de los emergentes empíricos datados en este racconto, concluimos que en esta última experiencia gubernamental liderada por el ingeniero Obeid, encontramos una serie de indicadores que nos permiten caracterizarlo como un “segundo obeidismo” en términos comparativos y de diferenciación con lo que se había registrado entre los años 1995-1999. En esta oportunidad la débil y ambivalente apuesta por generar áreas institucionales, saberes “expertos”, así como “planes de gobierno y control” explícitos que se constituyan como insumos que posibilitaran incidir o inclinar a su favor los grados de distribución diferencial del poder en relación a la institución policial, actuaron como condición de posibilidad de la emergencia de dinámicas que tornaron mucho más inestables los equilibrios de poder al interior del entramado político-policial. Fue un período donde los actores políticos se plegaron a la existencia de la subordinación y dependencia formal y legal de la PSF al gobierno provincial, sin grandes innovaciones ni iniciativas políticas estructurales para que ello se traduzca en términos concretos y visibles. A partir de la asunción de un escenario de equilibrio respecto al poder policial, los actores gubernamentales motorizaron una serie de “acciones y estrategias”, presentadas ambivalentemente en clave de reforma y otras en término de continuidad, consenso y diálogo. Sobre esta estrategia política se estructuraron y desplegaron, esta vez, en forma abierta como no había sucedido anteriormente, un cúmulo de “tácticas” de resistencia por parte de los actores policiales, orientadas a conservar o aumentar los diferenciales de poder y grados de autonomía relacional, lo cual generó al interior de la trama vincular un período

de alta inestabilidad, de conflictos y consensos variables entre los dos grupos. Ello importó, decíamos, una modificación fluctuante de los grados de distribución diferencial y de autonomía relacional de un grupo respecto del otro, solidificando la persistencia del “doble vínculo” o necesidad-complementariedad entre ambos (en el sentido eliasiano) y del impacto real de cada una de las estrategias políticas y policiales desplegadas.

Capítulo 6

El gobierno de Hermes Binner (2007-2011). Los impactos en la trama vincular político-policial de las duplicidades de una “agenda progresista”

Introducción

En el presente capítulo pretendemos indagar lo acontecido en el entramado político-policial santafesino con el arribo, en el mes de diciembre de 2007, no solo de un “nuevo gobierno” sino que también de una fuerza política distinta a la que había gobernado la Provincia de Santa Fe desde 1983. Esta doble discontinuidad, proyecto y renovó expectativas no solo en la ciudadanía santafesina sino también en el seno del grupo policial, que avizoró el arribó a la cúspide del ejecutivo provincial de unos actores políticos con los cuales no se registraba experiencias previas de relacionamiento o vinculación sociopolítica. Se estructura de esta forma un factor contextual de relevancia para explorar sus potenciales impacto en los lazos político-policiales.

En consonancia con lo anteriormente expresado, procuraremos describir las principales iniciativas desplegadas desde la nueva administración provincial en el campo de la “política policial”, tratando de identificar aquellos emergentes que evidenciaron claramente la existencia de signos de discontinuidades respecto a lo acontecido con las gestiones previas del peronismo santafesino pero, al mismo tiempo, buscaremos detectar trazos que dan cuenta más bien de continuidades y similitudes. Asimismo exploraremos los efectos materiales y simbólicos generados en el terreno de las correlaciones de fuerza y de los grados de autonomía relacional existentes entre actores políticos y policiales, fundamentalmente tratando de indagar los posicionamientos, los saberes, capacidades y las estrategias desplegadas por los representantes del nuevo gobierno para hacer frente al gobierno y control del dispositivo policial. Y por último intentaremos identificar y describir las principales características que adquirieron las prácticas de diferenciación o construcción de fronteras simbólicas entre los dos grupos de la trama vincular aquí analizada, nuevamente tratando de sopesar en esta dimensión las rupturas y continuidades respecto a las etapas gubernamentales anteriores.

1. Notas de un contexto transicional. Bisagra en la hegemonía política. Los bosquejos del “progresismo” en el campo del control del delito y gobierno de la institución policial.

Reconociendo la persistencia de ciertos factores estructurales y otros de índole coyunturales que fueron erosionando las bases electorales del PJ santafesino, entre los factores dinamizante que cristalizaron un segmento importante de las críticas públicas a los gobiernos justicialista, se encontraron en la consolidación de la denominada “crisis de inseguridad frente al delito”, la supuesta ineficacia de las diferentes acciones políticas que se habían desplegado sobre este campo en los últimas décadas y las inocultables evidencias de connivencia policial con el desarrollo y funcionamiento de determinadas economías i/legales, principalmente el narcotráfico. Estos tópicos cobraron relevancia y concentraron gran parte de las energías de los debates preelectorales y la consecuente generación de propuestas a implementar por parte de los candidatos a la gobernación del estado subnacional santafesino durante el año 2007.

Sin necesidad de entrar en las diferentes variantes del debate en torno a la construcción de las múltiples articulaciones posibles tejidas entre las incertezas, las ansiedades difusas, los “climas de opinión”, la sensación de inseguridad y la materialidad de la criminalidad⁴⁴⁵, tomaremos una serie de indicadores para “ilustrar” la anatomía y la alta relevancia de la “crisis de inseguridad frente al delito” y las opiniones críticas del funcionamientos de las fuerzas de seguridad, en el contexto santafesino en sus componentes “objetivos” y “subjetivos”. Si tomamos como referencia la tasa de homicidios dolosos registrado por fuentes policiales en la Provincia de Santa Fe y observamos la tendencia descripta entre 1983 y el año 2007, se constata un crecimiento muy importante de la misma pasando de 3,1 homicidios cada cien mil habitantes en 1983 a 9,3 para el año 2007.⁴⁴⁶ Esta tendencia alcista ubicó a la Provincia de Santa Fe, en el año 2007, como el distrito provincial con mayor tasa de homicidios dolosos de la República Argentina, sustantivamente superior a la tasa de homicidios a nivel nacional que se ubicó en dicho período en 5,2 o al registrado en las Provincias de Córdoba y Buenos Aires con una tasa de 3,7 y 5,9 homicidios por cada cien mil habitantes.⁴⁴⁷ La tasa de delitos contra la propiedad registrados oficialmente por

⁴⁴⁵ Al respecto existen una variedad de textos significativos que condensan los debates centrales existente sobre este tópico en diferentes contexto culturales como Kessler (2009); Sozzo y Montero (2010) y Dammert y Lagos (2012).

⁴⁴⁶ La decisión de tomar este tipo de delito como uno de los indicadores del componente “objetivo” obedece a que, como ha sido reconocido internacionalmente, se trata de un delito que, por lo general, presenta niveles contenidos de “cifra negra” –la mayor parte se conocen- y puede ser considerado un indicador adecuado de la difusión de la violencia social (UNODOC, 2013).

⁴⁴⁷ La información estadística referenciada en este capítulo, en lo que llamamos el componente “objetivo”, se nutre hasta el año 2007, de la información generada por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) de la Dirección de Política Criminal y el Registro Nacional de Reincidencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y con respecto al período 2007-2015 se toma como referencia el “Informe Estadístico: Hacia una línea de base sobre el funcionamiento del sistema penal en la Provincia de Santa Fe

fuentes policiales entre los años 1983 y 2007 describió también un incremento sostenido, pasando de una tasa de 1187 delitos cada cien mil habitantes en 1983, a una tasa de 2004 en el año 2007. Dentro de esta “familia” de delitos, podemos tomar como referencia lo registrado en fuentes policiales respecto a los robo de automotores, reconociendo que si bien la serie temporal de datos oficiales con la que se cuenta es menor, se observa aquí también un marcado incremento, transitando de una tasa de 31 robos de automotor cada cien mil habitantes para el año 2001 a una tasa de 65 en el año 2007.⁴⁴⁸

Pasando al plano de los indicadores “subjetivos”⁴⁴⁹, “la criminalidad ocupaba en aquel contexto, un lugar intermedio entre los problemas sociales que más preocupan a los residentes de la ciudad de Santa Fe. En este sentido, fue señalado como tema de preocupación por uno de cada cuatro entrevistados (26,4%) en el estudio mencionado en la nota 375, una proporción prácticamente idéntica a la alcanzada por la pobreza. Esto la ubicaba muy por debajo de otros problemas sociales que concitaban la preocupación del público como la desocupación o el consumo de drogas ilegales (47,6% y 47,5% respectivamente) y por encima de un tercer grupo de cuestiones que le seguían en importancia y que están directamente vinculadas con la calidad de las instituciones estatales: la crisis de la gobernabilidad y la degradación de las instituciones públicas y la violencia y la corrupción policial. Sin embargo, la significativa presencia del uso de drogas ilegales entre las problemas sociales más preocupantes manifestados por los ciudadanos puede ser considerada también un indicador vinculado –de maneras diversas y, en todo caso, más indirectas- con la criminalidad y, de este modo, con este plano de la sensación de inseguridad” (Sozzo, Montero, 2010:128).

Ahora bien, cuando se les propuso a los entrevistados que realicen una valoración general de la situación de la seguridad frente al delito en la ciudad, el 95% de los respondientes

2007-2013” y los “Informes sobre Homicidios 2014, 2015 y 2016. Provincia de Santa Fe” de la Dirección de Política Criminal – Secretaría de Política Criminal y Derechos Humanos del Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe.

⁴⁴⁸ Se reconoce también que este tipo de delito describe un nivel contenido de “cifra negra”, pues posee altos niveles de denuncia por parte de los victimizados en razón de la afectación económica y la necesidad de denunciar ante sedes policiales en pos de lograr se efectivice la cobertura brindada por las compañías aseguradoras.

⁴⁴⁹ La información estadística referenciada, en lo que llamamos el componente “subjetivo”, se nutre de lo generado por la Primera Encuesta sobre Delito y Seguridad en la ciudad de Santa Fe, que se planificó y desarrolló por el Programa “Delito y Sociedad” y el Observatorio Social de la Universidad Nacional del Litoral, que si bien su relevamiento se concentró en la ciudad de Santa Fe, constituye en sí mismo un indicador de referencia de lo acontecido en aquel contexto. Esta Encuesta fue el resultado de un convenio de cooperación celebrado entre dicha Universidad y la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe. Si bien los datos consolidados de la mencionada encuesta se condensaron en el año 2008, muchos de los indicadores toman como referencia las percepciones ciudadanas del año calendario anterior.

definió al problema del delito como “muy grave” o “grave”. En la misma dirección se indagó la percepción de los ciudadanos santafesinos sobre la evolución del volumen del delito en la ciudad con respecto al pasado reciente, registrándose allí un nivel muy elevado de sensación de inseguridad, ya que el 76,20% de los encuestados –mayor a tres de cada cuatro- pensaba que el delito había aumentado en el último año en la ciudad de Santa Fe. Abriendo un plano de indagación “más concreto” se solicitó a los entrevistados que realizaran una evaluación general sobre el nivel de seguridad frente al delito en el propio barrio, señalando más de la mitad de los ciudadanos que su barrio es poco (el 43, 20%) o nada seguro (11, 70%) (Sozzo y Montero, 2010:134-142).

Otra de las aristas sobre la que se trató de producir información en la “Primera Encuesta sobre Delito y Seguridad en la Ciudad de Santa Fe”, estuvo vinculada con el relevamiento de las opiniones de los residentes santafesino respecto al funcionamiento de la PSF (Sozzo y Montero, 2010:183). En esta dirección las valoraciones de los ciudadanos acerca de la institución policial evidenciaron un diagnóstico muy crítico. La mayor parte de los respondientes opinaron que su funcionamiento es regular (43,30%) o lo calificaron como malo (15,10%) o pésimo (6,80%). En esta misma dirección se relevó las opiniones de los entrevistados acerca de las acciones de prevención del delito desarrolladas por la institución policial, en general, en la ciudad de Santa Fe. Casi cuatro de cada diez entrevistados las definieron como “regulares” (38,10%) y dos de cada diez como “malas” (13,70%), “muy malas” (1,50%) o “pésimas” (4,30%) (Sozzo y Montero, 2010: 188-197).

Con este telón de fondo, será en el devenir del año 2007, donde la contienda electoral santafesina fue adquiriendo mayor densidad y comenzaron a conocerse, las diferentes propuestas de gobierno de aquellas fuerzas políticas con mayores chances de conseguir el consenso electoral que les posibilitara acceder al gobierno provincial. Una de las ofertas políticas más importante vino motorizada desde el Frente Progresista Cívico y Social (en adelante FPCyS), coalición política que no solamente se venía consolidando como la mayor agrupación opositora al PJ local desde hacía unos años, sino que se proyectaba con altas chances de desplazar a dicha fuerza de la cúspide gubernamental.⁴⁵⁰ Dado el contexto mencionado, uno de los tópicos que tuvo cierta preeminencia en la plataforma de gobierno del FPCyS, se estructuró en torno a la necesidad de innovar y reformular las políticas que, en el campo del control del delito y de gestión de las agencias del sistema de justicia penal,

⁴⁵⁰ El FPCyS es el producto de una alianza político-partidaria que aglutinó bajo su formación al Partido Socialista (en adelante PS), a la UCR, a Generación para el Encuentro Nacional (en adelante GEN), al Movimiento Libres del Sur (en adelante MLS), a Afirmación para una República Igualitaria (en adelante ARI) y al Partido Demócrata Progresista (en adelante PDP).

los gobiernos justicialistas habían ensayado hasta allí. En orden a ello, la propuesta electoral “frentista”, que sirvió de insumo al futuro plan de gobierno, buscó presentarse en la arena pública no solamente como una alternancia sino abiertamente se esbozó en clave rupturista o de marcada diferencia frente a las acciones desplegadas, durante un poco menos de cinco lustros, por las administraciones justicialistas.

El FPCyS, postulará para la gobernación la fórmula Hermes Binner- Griselda Tessio en el mes de febrero de 2007, quienes apelaron discursivamente a consignas tales como: “este es nuevo espacio político” que implica una “nueva forma de hacer política”; “otra política es posible”; “se vienen buenos tiempos”, etc.⁴⁵¹ Todos ellas ancladas en una “agenda progresista”, la que posibilitaría producir perentoriamente transformaciones en la forma de administrar el estado provincial (Weber, 2016). En este sentido, el candidato Binner sostenía que:

*“Santa Fe necesita nuevos medicamentos que curen las viejas enfermedades, pues pese a la prolongada permanencia en el poder, el peronismo no pudo superar los problemas en materia de educación, justicia y seguridad [...]”*⁴⁵² y anunció la iniciativa de crear un Ministerio de Seguridad, reconociendo, a su vez, la necesidad de formar mejor a la PSF, afirmando que: *“Hay cuestiones de fondo; nosotros estamos convencidos de que gran parte de este problema pasa por la inclusión social y luego hay cuestiones de procedimiento que tienen que ver con una mejor policía, más capacitada sobre todo en la prevención, con la tecnología necesaria para que puedan desarrollar su labor con la mayor rapidez posible”*.⁴⁵³

Estas declaraciones, fueron vertidas con anterioridad a la realización de las elecciones primarias del mes de Julio de 2007, generando un profundo impacto y convirtiéndose en uno de los ejes de campaña del FPCyS, emergiendo así la creación de un Ministerio de Seguridad y la implementación de acciones tendientes a “mejorar” la policía santafesina en uno de sus tópicos centrales. Sobre este último aspecto, Binner insistía:

“Hay que profesionalizar las fuerzas policiales con más capacitación, más educación y mejores salarios [...] No sólo hay que reforzar (la ciudad) con policías, también la propia formación porque pensar que un policía puede salir a la calle con apenas dos meses de instrucción es muy riesgoso. Nosotros tenemos que recuperar la idea de la formación integral del agente de seguridad, darle nivel universitario a la conducción, buscar la profesionalización con todos los elementos que hoy ofrece la tecnología y la capacitación del personal. Todo esto lleva tiempo, pero es necesario recuperarlo para que aquellas buenas acciones que se desarrollaron en las escuelas de policías, esa idea y la formación que un agente de seguridad tenga como mínimo debe ser un nivel secundario, creo que hay que recuperarla como una idea fuerza que permite tener la mejor gente a disposición de los vecinos”.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ El Litoral, Santa Fe, 20/02/2007.

⁴⁵² La Capital, Rosario, 10/05/2007.

⁴⁵³ El Litoral, Santa Fe, 15/06/ 2007.

⁴⁵⁴ Rosario 12, Rosario, 16/06/2007. El mismo periódico rosarino propuso a los candidatos a la gobernación santafesina que explicitaran sus planes de gobierno en materia de “reforma del estado, seguridad y justicia, educación, salud y empleo. Concretamente en lo que referente al tópico ‘seguridad’, el candidato del FPCyS consignó: “La problemática de la seguridad pública ya no puede ser solo pensada desde el fenómeno delictivo. Es preciso construir una mirada de carácter integrador, que permita apartarse del antiguo concepto de “prevención de la delincuencia” para dar paso a un concepto vinculado con la “seguridad ciudadana”. Luego hay cuestiones de procedimiento que tienen que ver con una mejor policía, más capacitada, con la tecnología necesaria para que puedan desarrollar su labor con la mayor rapidez posible, respetuosa de los

En el mes de julio de 2007, se llevaron a cabo las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias, resultando el binomio Binner-Tessio el más votado.⁴⁵⁵ Posteriormente los candidatos del FPCyS, ya consolidados como opción electoral para las elecciones generales del mes de septiembre del mismo año presentaron, en un acto proselitista, los lineamientos generales de su propuesta de gobierno, condensadas en “10 compromisos” o “ejes de gestión”: 1) autonomía; 2) participación; 3) planificación; 4) plan gradual; 5) reactivación; 6) plan maestro; 7) impulso; 8) convocatoria; 9) desarrollo y 10) seguridad. Este último eje planteaba genéricamente la idea de recuperación de una policía democrática, eficaz, respetuosa de los derechos humanos, altamente profesionalizada y jerarquizada.⁴⁵⁶ Sin lugar a dudas, la aparición del último eje entre las prioridades de gestión, daba cuenta de la centralidad que tenía esta problemática en la agenda social y política de aquel contexto, por lo tanto el poner a jugar una propuesta de este calibre en la arena del intercambio político, implicaba que estos actores, percibían allí no solamente una “debilidad” del oficialismo de turno sino que esto podría impactar sobre la decisión del electorado en las urnas. Fortaleciendo esta percepción el postulante a gobernador Binner sostenía:

*"No decimos que la gente está cansada del peronismo, planteamos que después de un cuarto de siglo de gobierno viene demostrando que no tiene capacidad para solucionar los viejos problemas de Santa Fe".*⁴⁵⁷

Durante esos meses previos a las elecciones definitivas del mes de septiembre de 2007, Binner, tendrá continuas apariciones públicas donde permanentemente trató de darle algo de certeza a sus potenciales planes para afrontar la “problemática de la inseguridad frente al delito”. Más allá de que el candidato “frentista” no abandonó nunca el terreno del bosquejo y las generalizaciones, sí emergió como discursivamente relevante, una latente tensión en la propuesta “progresista”, por lo menos en lo que refería al lugar asignado al dispositivo policial en el contexto general de la “política de seguridad”. Pues por un lado existía, respecto al rol y lugar que debería ocupar la institución policial, un marcado

derechos humanos y altamente profesional. Una política de seguridad debe asentarse en la prevención y en una política de sanción como respuesta del Estado” (Rosario 12, Rosario, 24/06/2007).

⁴⁵⁵ Las elecciones se realizaron el 01 de julio de 2007, aplicando un nuevo sistema electoral superador al regulado por la Ley de Lemas (Ley N° 10524/90, recordemos que esta norma había sido sancionada en la década de 1990). El FPCyS obtuvo el 44,96% de los votos, mientras que el Frente para la Victoria (con dos candidatos a gobernador que dirimían su interna: Rafael Bielsa y Agustín Rossi), sumó el 46,47% de los votos. De todas formas, los candidatos frentistas, fueron los más votados sacando una diferencia mayor a doscientos mil votos a la fórmula más votada del peronismo santafesino, lo que los colocó con amplias chances de alzarse con un triunfo en las elecciones generales del mes de septiembre de ese año (La Capital, Rosario, 02/07/2007).

⁴⁵⁶ El Litoral, Santa Fe, 30/07/2007.

⁴⁵⁷ La Capital, Rosario, 10/05/2007.

descentramiento o no focalización en su función. Si bien la policía santafesina tenía alguna presencia en el marco de las insinuaciones de las futuras políticas de control del delito, este era más bien de carácter lateral o secundario. No solo no emergía discursivamente como “el” principal instrumento para responder a la supuesta “crisis”, pues las respuestas más importantes pasaban por la inclusión y la integración social, sino que tampoco aparecía problematizado el involucramiento de algunos de sus sectores en redes de ilegalidad, tal cual se venía evidenciando, siendo este un factor con incidencia en la llamada “inseguridad”. Por otro lado, en determinados pasajes o segmentos de la propuesta, el dispositivo policial recobraba su tradicional lugar de principal y central recurso dentro de los planes de control del delito. Entonces la posición y el rol de la institución policial se movía pendularmente al interior del libreto “frentista”, ocupando por momentos roles protagónicos y luego pasando al lugar de las actuaciones secundarias o de reparto. De acuerdo al referente del PS y del FPCyS:

“En materia de seguridad se debe tener un buen diagnóstico [...] debemos disminuir los núcleos duros de pobreza y devolver prestigio social y reconocimiento a la Policía [...] tendremos un ministerio de seguridad cuyo responsable estará sentado en el gabinete y será el encargado de planificar y llevar a la práctica las acciones conducentes a bajar los índices de criminalidad [...] Lo importante es tener un proyecto de provincia y en el nuestro la integración social es lo más importante. Es un camino a construir donde no todo se hace de un día para otro. Estas políticas que llevan 24 años ejecutándose en la provincia, han demostrado que profundizan la inequidad social [...] la inseguridad ciudadana ha aumentado a niveles preocupantes y es legítimo que la sociedad exija soluciones. El diagnóstico en materia de seguridad es no menos que alarmante al mismo tiempo que las respuestas del Estado han demostrado ser, tras más de dos décadas de gobierno, tanto en la prevención del delito como después de cometido éste, escasas y/o nulas y han transformado a Santa Fe en una provincia imprevisible [...] debemos actuar preventivamente sobre aquellas razones que llevan a delinquir, desempleo, marginación, inseguridad social, ausencia de oportunidades, falta de educación, etc. Otro factor central, o, una de las razones que lleva a delinquir es la desarticulación familiar. Cuando la familia funciona, entrega valores, ejemplos éticos y es tutora de los jóvenes. Es la institución más eficiente de prevención del delito existente [...] pretendemos implementar medidas sociales para bajar la delincuencia, como dar empleo a los jóvenes, garantizar la escolaridad desde los 4 años por 13 años y fortalecer la familia [...] Respecto de la institución policial, es imprescindible que recupere rápidamente el prestigio social, la autoridad y la credibilidad. Nos comprometemos a lograr que cada santafesino vea en un policía a un servidor público y este cambio se logra con propuestas concretas. Debemos avanzar de forma urgente reglamentación de la ley del personal policial; blanqueo de sueldos básicos e incrementos de haberes; jornadas de trabajo con condiciones adecuadas; actualización de juntas de ascensos y compromiso de mantener al día el régimen de promociones policiales [...] que el personal policial tenga vivienda digna, educación y que el Estado provea el equipamiento básico para el personal de seguridad, uniforme completo, armas, handy, esposas, balistón, chaleco antibalas. También la mejora urgente de las condiciones edilicias, mobiliarias y útiles.”⁴⁵⁸

Asimismo, y no abandonando la tónica de escasa precisión de lo “pensado” por esta colocación política en este terreno, nos encontrábamos con el Capítulo 3 del “Programa de Gobierno del FPCyS: Buenos Tiempos”, titulado “Seguridad y Justicia para Santa Fe”. Este documento, arropado de un fuerte lenguaje simbólico progresista, identificaba el aumento del delito con causas como “el desempleo, la marginación, la desigualdad social, ausencia

⁴⁵⁸ El Litoral, Santa Fe, 30/07/2007.

de oportunidades, cambios sociales, deterioro en la administración de justicia y en las propias fuerzas de seguridad ” y que, por lo tanto, emergía como “equivocada la idea que la seguridad del orden público pueda mejorar exclusivamente con aumentos de penas, capacitación y equipamiento policial, aumento de la cantidad de empleados policiales; por el contrario el Estado debe hacer interactuar coordinadamente todos los sectores de la seguridad pública, trabajando sobre los motivos, las causas y no solo sobre las consecuencias” (FPCyS, 2007:29-30). De acuerdo con lo expuesto en el programa del FPCyS, “en la planificación y desarrollo de las políticas de seguridad, la institución policial debe asumir un rol importante en la prevención y represión del delito, debiendo trabajarse en el armado de una policía democrática, eficaz, respetuosa de los derechos humanos, altamente profesional y que pueda ser jerarquizada en un marco de trabajo conjunto con la sociedad civil”. Seguidamente se presentaban algunos principios cuyo objetivo es optimizar y adecuar la institución policial a “los cambios reclamados por los ciudadanos santafesinos” en el territorio provincial: a) generar un espacio de comunicación y representatividad entre los funcionarios de seguridad y el Estado provincial; b) proveer el equipamiento del personal e incorporar la tecnología necesaria; c) implementar un programa progresivo de erradicación de la población penal en las dependencias policiales a fines de lograr la afectación de todo el personal policial para tareas específicas de prevención, así como la mejoría de la calidad de vida de los internos; d) establecer perfiles de ingreso, selección y evaluación continua del personal; e) revisar las leyes y los reglamentos que no se ajusten a una operatividad moderna y democrática; f) diseñar estrategias de participación de la institución policial en el desarrollo de políticas de seguridad comunitaria, estableciendo canales continuos de contacto con el ciudadano; g) establecer un nuevo diseño de las seccionales policiales mediante la optimización de los RRHH y técnicos; h) promover políticas de control ciudadano al accionar policial y redefinir el control interno; i) actualizar los sistemas de capacitación y formación integral de todo el personal policial; j) desarrollar estudios y cursos para el perfeccionamiento de la policía científica o de investigación (acorde al diseño procesal) (FPCyS, 2007:35).

Finalmente, el 2 de septiembre de 2007, la fórmula Hermes Binner-Griselda Tessio del FPCyS, con casi el 49% de los votos, acceden al ejecutivo provincial, desplazando al PJ santafesino luego de veinticuatro años continuos de gestión justicialista, generando así un

momento bisagra en la historia de las acumulaciones políticas en el territorio provincial.⁴⁵⁹ Este singular período englobaba un cúmulo de factores sobre los cuales se engarzaron una serie de interrogantes y expectativas que, de acuerdo a como los abordara y/o resolviera el nuevo gobierno, generarían, en términos de innovaciones y/o continuidades, efectos en el campo sociopolítico santafesino y específicamente en la trama vincular político-policial. Algunas de estas expectativas e interrogantes giraron en relación a, en primer lugar, los impactos que se derivarían del quiebre de la hegemonía política que el peronismo santafesino había logrado consolidar desde el último regreso a la forma democrática de gobierno allá por 1983, tanto en lo que refería al arribo al ejecutivo provincial de una coalición partidaria que prometía una “nueva forma de hacer política y de gestionar”, así como también en el juego de los intercambios legislativos y los entramados políticos territoriales. En segundo término, y repitiendo lo que había sido más que un breve lapso durante los dos años iniciales del segundo gobierno de Carlos Reutemann (1999-2001), se registraban pertenencias políticas partidarias diferentes entre la administración nacional (gobernada por el FPV - PJ) y el gobierno provincial (FPCyS).⁴⁶⁰ En tercer término, y concretamente en lo atinente a nuestro objeto de indagación, existió un alto grado de expectación en torno a la introducción, por parte el nuevo gobierno, de supuestas innovaciones y transformaciones en materia de política policial y de control del delito. Algunas de ellas, como vimos, se habían insinuado durante la campaña electoral, pero que ahora se presentaba el momento concreto respecto a “cuáles” serían sus contenidos precisos, “cómo” se presentarían estas iniciativas políticas en la arena pública, “quiénes” las diseñarían y las implementarían y si las mismas serían solo innovaciones, diferenciaciones y/o se podrían registrar continuidades respecto a las gestiones gubernamentales previas.

Las mencionadas condiciones y factores del contexto sociopolítico santafesino, así como otros emergentes que iremos datando en el devenir de este capítulo, constituirán unos insumos relevantes al momento de describir y comprender las dinámicas que se registraron al interior del entramado político-policial durante el período que abarca la gobernación de Hermes Binner (diciembre de 2007 a diciembre de 2011). De la misma forma que lo hemos

⁴⁵⁹ En esa ocasión la fórmula integrada por el médico Hermes Binner y la ex fiscal federal Griselda Tessio, resultó electa con el 48,60% de los votos, mientras que la fórmula del Frente para la Victoria (en adelante FPV) integrada por Rafael Bielsa y Carlos Galán, obtuvo el 38,79% de los votos.

⁴⁶⁰ Si bien se registraron momentos de acercamiento y entendimientos políticos entre el líder del Socialismo santafesino, Hermes Binner y el presidente Néstor C. Kirchner, producto de la iniciativa propulsada por este último, denominada la “transversalidad política”.

realizado con las tres administraciones provinciales previas del PJ, seguidamente daremos lugar a la descripción analítica de lo acontecido durante la primera gestión de FPCyS al frente del ejecutivo provincial, explorando las principales características o emergentes de los tres “componentes” del entramado actores políticos-policías que hemos jerarquizado y aislado analíticamente.

2. Formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno de la institución policial.

Con la finalidad de dar sustento a la “priorización” anunciada que el FPCyS le daría la “cuestión de la seguridad” y a la “política policial” a través de la creación del MS, algunos de los principales referentes políticos y otros actores que actuaron como “apoyatura experta” satelital a las primeras iniciativas “frentistas”, trataron de justificar las futuras acciones, no solamente buscando sustento en la existencia de una supuesta demanda de la ciudadanía que se había reflejado en las urnas, sino también en clave de diferenciación e innovación respecto a lo que había sido la performance de los gobiernos del PJ en este campo, fundamentalmente en la generación de capacidades y saberes técnicos dentro de la esfera gubernamental. En este sentido, Antonio Bonfatti afirmaba:

*“El sistema policial no ha cambiado, no por culpa de los policías sino por falta de decisiones políticas al respecto. La escuela sigue siendo la misma, los sistemas policiales son los mismos, la información policial es la misma, la tecnología no se ha modernizado en absoluto. Todo esto es lo que hay que cambiar [...] ahí están las consecuencias, hoy la ciudad de Santa Fe es la de mayor índices delictivos del país. Estas cosas no son gratuitas y en la acumulación de tantos años llegamos a estos extremos. Por eso coincido con Font, cuando señala hay que combatir las economías delictivas y generar saber técnico en esta materia [...] y que no se puede tomar aisladamente el concepto de seguridad, queremos un Ministerio de Seguridad que interactúe con el resto de las áreas: salud, educación, promoción comunitaria, vivienda trabajo y producción [...] los excluidos del modelo responden a la sociedad con la misma violencia con que se los ha excluido”.*⁴⁶¹

En consonancia con estas definiciones políticas, el FPCyS buscará emprender un conjunto de acciones en el terreno de la generación de capacidades y saberes estatales, que en

⁴⁶¹ Rosario 12, Rosario, 10/10/2007. La referencia a Enrique Font que hace el Ministro de Gobierno, es atento a que días antes, Font (que ocupará posteriormente un lugar jerarquizado en la estructura del Ministerio de Seguridad) había evaluado críticamente las reformas legales del “segundo obeidismo” y la ausencia de “capacidades técnicas” existente entre aquellos funcionarios políticos, afirmando que: “la nueva ley de personal, no es muy radicalizada en la transformación policial, sino que ha sido una ley de compromiso”. Al ser consultado por las “deudas” que dejan en este campo los gobiernos anteriores, Enrique Font señalaba: “Una es la profesionalización y especificación técnica de las políticas de seguridad. Tiene que haber equipos técnicos que sostengan las políticas de seguridad, que de otro modo están destinadas al fracaso. Esta provincia no ha generado capacidad técnica en más de veinte años, capaces de producir políticas que tengan sustento. El segundo es que el gobierno debe tener informes propios sobre el delito [...] Esto es importante porque hasta hoy esta producción de informes ha descansado sobre la policía, que la ha usado de manera extorsiva porque le otorga una autonomía que ninguna fuerza puede tener. Si un ministro está esperando que la policía le diga cuál es el delito cometido, es un rehén de la misma [...] Esta será una tarea que el gobierno de Hermes Binner podrá fundar de cero. En paralelo con esto es definir una política de capacidades de gerenciamiento policial. Esto es tener un acabado conocimiento del lugar donde está la policía, qué hace y cómo distribuye sus recursos” (“El modelo futuro de la seguridad”, Rosario 12, Rosario, 30/09/2007).

principio deberían impactar en la dinámica de la trama vincular político-policial, en el sentido de desbalancear o al menos disputar los saberes y desde allí las prácticas y el control de la actividad policial por parte de los actores políticos.

2.1. Creación del Ministerio de Seguridad. La “apuesta” emblemática inicial del FPCyS.

Desde el mismo inicio de la administración Binner, dando cumplimiento a una de las propuestas electorales del FPCyS, se creó, por primera vez en el ámbito provincial, el Ministerio de Seguridad (en adelante MS), mediante Ley N°12817/2007.⁴⁶² En términos generales el MS⁴⁶³, se estructuró a partir de la conformación de 3 grandes áreas contempladas en el Decreto N° 0024/2007 que reguló las competencias del nuevo

⁴⁶² Esta ley, propuesta por el FPCyS, modificó la estructura ministerial “heredada”, previendo la organización de doce ministerios, a saber: 1) Gobierno y Reforma del Estado; 2) Justicia y Derechos Humanos; 3) Seguridad; 4) Economía; 5) Producción; 6) Salud; 7) Trabajo y Seguridad Social; 8) Desarrollo Social; 9) Obras Públicas y Vivienda; 10) Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente; 11) Educación e 12) Innovación y Cultura. Al momento de describir las modificaciones ministeriales, Binner sostuvo que los cambios más importantes se producirían con la creación del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y la reasignación de algunas competencias del MGJyC en los nuevos Ministerios de Justicia y Derechos Humanos por un lado y Seguridad por otro. Buscando justificar la creación de área de Justicia y Derechos Humanos, ensayó un argumento que lo colocaba en sintonía con el gobierno nacional: “Nos parece importante que haya un área específica vinculada a derechos humanos a partir de que día a día la justicia tiene mayor importancia para esclarecer todos aquellos casos de lesa humanidad que nos siguen doliendo en el corazón de los argentinos. Por eso, este modelo es similar al de la Nación, creemos que es una forma importante para que desde el Ejecutivo ayudemos y formulemos todas aquellas propuestas tendientes a mejorar la justicia” (Rosario 12, Rosario, 13/10/2007).

⁴⁶³ De acuerdo a la nueva Ley de Ministerio, específicamente en orden a lo regulado en su artículo 19: “el Ministerio de Seguridad debe asistir al gobernador en lo atinente a la formulación, planificación y ejecución de la política provincial en materia de seguridad pública. En particular, le corresponde: 1) La determinación, diseño y formulación de las políticas en materia de seguridad, así como la ejecución de los programas y proyectos elaborados conforme a las directivas que emita el gobernador; 2) Entender en la organización y régimen de la Policía de la provincia de Santa Fe, programando las modificaciones que resulten necesarias para la implementación de la política provincial que en materia de seguridad pública se disponga; 3) Establecer y ejecutar, en coordinación con los otros ministerios, un programa de participación ciudadana en la prevención del delito y coordinar un sistema de actuación conjunta con la policía de la provincia en la detección y solución de problemas que puedan llevar a la criminalidad; 4) Entender en la planificación, ejecución y control de las políticas integrales de seguridad vial vinculadas al factor humano, medioambiental y de vehículos con la intervención de otros Ministerio; 5) Entender en la elaboración y dirección de programas para la prevención de catástrofes, organizando un sistema de Defensa Civil provincial, en coordinación y colaboración con otros organismos nacionales, provinciales, municipales y de la sociedad civil; 6) Entender en el control, diseño y organización de reglamentaciones referidas a las actividades que desarrollan las agencias de seguridad privadas en la provincia; 7) Entender en la organización y coordinación y en un permanente análisis de la problemática criminal existente en la provincia a los efectos de poder establecer políticas relativas a la prevención e investigación de las conductas delictuales; 8) Entender en la coordinación y control de los sistemas de comunicación al servicio de la seguridad pública, en coordinación con el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado; 9) Entender en la organización y funcionamiento del Sistema Penitenciario Provincial, así como en lo relativo al trabajo y producción penitenciaria, promoviendo las mejoras necesarias para el logro de la readaptación social del condenado y 10) Planificar, proponer, elaborar, coordinar interjurisdiccionalmente y, en su caso, ejecutar, todas aquellas acciones que se decidan vinculadas a la seguridad pública provincial y al mejor funcionamiento de la ejecución penal, así como de protección de personas o bienes de la comunidad.”

ministerio: 1) la Secretaría de Seguridad Pública;⁴⁶⁴ 2) la Secretaría Seguridad Comunitaria⁴⁶⁵ y 3) la Secretaría de Asuntos Penitenciarios.⁴⁶⁶ En el caso de la Secretaría Seguridad Pública, se constituyó como la referencia político-institucional directa de la PSF, siendo que la fuerza de seguridad provincial, en términos organizacionales se encontraba ubicada en la órbita de la mencionada Secretaría, bajo el rango de Dirección Provincial, compartiendo la misma jerarquía con las DPAI, el ISEP, la Dirección Provincial de Agencias de Seguridad Privada y de Dirección de Operaciones Especiales.

De esta forma se generaba un fuerte mensaje simbólico en dos grandes direcciones, por un lado se procuró marcar un punto de inflexión y diferenciación con las gestiones justicialistas previas, donde, como lo hemos abordado, el diseño e implementación de políticas control del delito y gobierno de la PSF fue responsabilidad primaria y estuvo concentrada siempre en el MGJyC, esfera ministerial que, recordemos, al interior de su estructura orgánico-funcional tenía un segmento de responsabilidad específica de tercera jerarquía que era la Subsecretaría de Seguridad Pública. Al respecto un ex funcionario de aquella gestión opinaba:

“ [...] la demanda de seguridad en el país comenzó a crecer a posteriori de lo que fue la década del 90’, digamos que hasta ese entonces no era un problema que desde la política se tomara en serio, tampoco se le daba respuesta porque era algo que se dejaba en manos de la policía, y el ejemplo es que hasta el 2007, antes que nosotros asumiéramos, había solamente un funcionario político que era el Subsecretario de Seguridad en el Ministerio de Gobierno [...] en realidad los gobiernos anteriores no vieron que el problema era tan complejo y de tal gravedad que requería de una respuesta política y no policial, entonces yo diría que tanto Obeid como Reutemann confiaban en esa gestión en la policía. Nosotros vinimos a diferenciarnos y a modificar lo que venía sucediendo hasta allí” (FO, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

⁴⁶⁴ De acuerdo al mencionado decreto, los objetivos de esta Secretaría eran: “01. Asistir al Ministro en todo lo vinculado a la Seguridad Pública, mediante la formulación de objetivos y políticas tendientes a preservar la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, en un marco de plena vigencia de las Instituciones del sistema democrático. 02. Asistir al Ministro en la fijación de la doctrina, organización, despliegue y capacitación de la Policía, entendiendo en su equipamiento, como así también en la intervención en idénticos aspectos respecto a las fuerzas de seguridad, para el mejor cumplimiento de las misiones asignadas en los planes correspondientes. 03. Intervenir en el desarrollo del proceso de información que satisfaga la seguridad pública. 04. Asistir al Ministro en la coordinación de la Seguridad Vial, fijando planes en materia de tránsito y prevención de accidentes, coordinando acciones con diferentes entidades que trabajen en la temática. 05. Asistir al Ministro en la coordinación y ejecución de las acciones de prevención y respuesta requeridas para la protección civil de los ciudadanos ante hechos del hombre y de la naturaleza. 06. Asistir al Ministro en la elaboración de las medidas necesarias para el cumplimiento de las políticas que hacen a la protección de la comunidad colaborando con los entes nacionales, provinciales o privados, frente a desastres naturales o causados por el hombre”.

⁴⁶⁵ Los objetivos previstos normativamente para esta Secretaría eran: “01. Establecer y ejecutar en coordinación con los otros Ministerios un programa de participación ciudadana en la prevención del delito y 02. Coordinar un sistema de actuación conjunta con la Policía en la detección y solución de problemas que puedan llevar a la criminalidad”.

⁴⁶⁶ De acuerdo al mencionado decreto esta organización tenía como objetivos: “01. Entender en la organización y funcionamiento del Sistema Penitenciario Provincial. 02. Entender en lo relativo al trabajo y producción penitenciaria. 03. Promover las mejoras necesarias para el logro de la readaptación social del condenado”.

Por otro lado, constituyó un emergente preciso de la fuerte decisión política de “gobernar” este campo, jerarquizando y autonomizando un dispositivo de gobierno encargado ahora del diseño e implementación de políticas de seguridad en general y, en particular, del gobierno del dispositivo policial y del servicio penitenciario. Apuntalando esta decisión un ex funcionario jerarquizado del FPCyS aseveraba:

“La creación de un Ministerio de Seguridad obedeció fundamentalmente a una iniciativa del área donde nosotros trabajamos, de que la seguridad es una política pública, y por lo tanto quienes manejan las políticas públicas son los políticos elegidos por la gente y por el gobierno, no un sector pseudo militar o la policía, es decir, empezamos a trabajar con la idea de que la seguridad no es una cuestión de policía y por eso empezamos armar una estructura de gobierno de la seguridad, esa era la idea. Así lo planteamos de entrada, que el ministerio era una plataforma de gobierno de la seguridad, queríamos implementar el gobierno civil y político de la seguridad y de las fuerzas de seguridad, para que salieran de allí sus políticas de seguridad, desde el ministerio, desde el gobernador a sus ministros para abajo, no desde la policía para abajo, la policía iba cumplir las políticas que pretendía el gobierno, así fue la idea, Binner a eso lo acepto y así pudimos armar en el 2007 la estructura de un ministerio político de seguridad.” (SC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

En términos legales y orgánico-funcionales la PSF (ahora “ubicada institucionalmente” en la órbita del nuevo MS), por el contrario, persistió con su tradicional “organización centralizada en lo administrativo y descentralizada en lo funcional”⁴⁶⁷, conservando la histórica división en diecinueve UR, reproduciendo cada una de ellas el esquema organizativo y funcional de la jefatura de policía provincial y respondiendo este esquema, como ya lo hemos señalado, a la organización política de la provincia también segmentada en diecinueve departamentos.⁴⁶⁸ Esto a pesar de que inicialmente los referentes “frentista” habían insinuado la posibilidad de reestructurar la organización policial en cinco regiones⁴⁶⁹, tal cual estaba previsto en el esquema político-territorial propuesto en el “Plan Estratégico Provincial”.⁴⁷⁰ Hacia finales del año 2007, la planta de personal de la fuerza

⁴⁶⁷ Artículo 54 de la LOPSF N° 7395/75.

⁴⁶⁸ La única modificación en la estructura de las competencias policiales tradicionales que tuvo algún impacto relativo vino de la mano de la creación, en el mes de junio de 2011 mediante Decreto N° 1189/11, de la Dirección General de Policía de Seguridad Vial. De acuerdo a la norma de creación, la Policía Vial, tendría la: “misión del planeamiento operativo, la ejecución y control de acciones de ordenamiento, prevención y fiscalización del tránsito vehicular, destinadas a prevenir riegos viales en las rutas y caminos provinciales”. Decimos que la iniciativa tuvo efecto acotado, pues comenzó con un plantel de 200 efectivos policiales, se mantuvo bajo el esquema organizativo de la tradicional verticalidad policial y se puso en marcha a seis meses de la finalización del mandato de Hermes Binner.

⁴⁶⁹ El flamante Ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Antonio Bonfatti, al ser consultado periodísticamente si estaba previsto aplicar el proyecto de regionalización provincial a la policía santafesina, respondió que “[...] esto también es materia de análisis. Yo creo que la policía puede coincidir con las regiones” (Rosario 12, Rosario, 23/12/2007).

⁴⁷⁰ De acuerdo al lema “cinco regiones, una provincia” de la aplicación del “Plan Estratégico Provincial” se produciría la división de la provincial en cinco regiones. En cada región se identificaba una “ciudad-nodo” como centro de información, articulación y distribución de recursos y capacidades, a saber: Región 1 - Nodo Reconquista; Región 2 - Nodo Rafaela; Región 3 - Nodo Santa Fe; Región 4 - Nodo Rosario; y Región 5 - Nodo Venado Tuerto. La regionalización se proyectaba “como una estrategia de organización y gestión del territorio, con la finalidad de disminuir desequilibrios socio-económicos y acercar el Estado fortaleciendo su proximidad” (Plan Estratégico Provincial del FPCyS).

policial provincial, rondaba alrededor de los 16500 efectivos, lo cual marcaba una tendencia en aumento si recordamos la planta de aproximadamente 12 mil efectivos existentes a inicios de 1995.⁴⁷¹

2.2. La conformación mixta del equipo de gestión: “técnicos-expertos” y “políticos profesionales”. Un “staff burocrático” heredado y escuálido.

Uno de los primeros escollos a sortear para dar lugar a la fase de implementación de los planes y anuncios de la nueva coalición gobernante, fue la conformación del “equipo de gestión” del novato ministerio, pues en principio el FPCyS no contaba con referentes políticos “propios” que portaran antecedentes y *expertise* en materia de diseño e implementación de políticas de seguridad ni de gobierno de fuerzas policiales.⁴⁷² En pos de solventar este déficit inicial, la opción fue la conformación de una mixtura de perfiles y trayectorias de los principales funcionarios ministeriales, combinando actores “extrapartidarios” que portaban un perfil técnico⁴⁷³, con “políticos profesionales” que fueron seleccionados buscando la representación de las distintas fuerzas políticas que integraron la coalición de gobierno junto con la “recuperación o continuidad” de “funcionarios de carrera” provenientes de gestiones anteriores.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ Estipulamos la cantidad de efectivos policiales en términos aproximativos pues, hasta ese entonces, no existía información oficial construida rigurosamente que especifique la cantidad de funcionarios policiales en funciones. Uno de los ex funcionarios entrevistados indicaba al respecto: “*Uno de los grandes problemas que tuvimos al inicio fue saber cuántos policías efectivamente estaban en funciones, más allá de los puestos en disponibilidad, con carpeta médica y otras situaciones. De acuerdo al Departamento de Personal de la policía había un total de 16500 efectivos, siempre números aproximados, nunca concretos*” (FO, ex funcionario, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

⁴⁷² Un ex integrante del MS entrevistado señalaba al respecto: “*Yo creo que una de las grandes debilidades que tenía el Frente pero en especial el Socialismo, es que no teníamos cuadros formados en estas áreas, cuando nos dimos cuenta que éramos opción de gobierno, tomamos conciencia que no teníamos personas de confianza partidaria que pueda asumir estos lugares. Nuestra principal experiencia de gestión política era la Municipalidad de Rosario, allí el Socialismo marcó las diferencias en salud, vivienda, obras públicas, sistema de transporte, descentralización, etc. pero no en seguridad. Este fue un problema porque nos ponía en la disyuntiva o convocás a un extrapartidario que tenga antecedentes en el tema pero con quien no tenés confianza política o convocás a un compañero de militancia con quién sí te une la confianza política pero que no te asegura el conocimiento del área [...]*” (EB, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

⁴⁷³ Una parte importante de estos “técnicos extrapartidarios” habían comenzado a participar previamente, en el proceso de armado de programas y propuestas para la contienda electoral, actividades desarrolladas desde el CEMUPRO (Centro de Estudios Municipales y Provinciales), una especie de “usina” de producción de proyectos y planes políticos, en particular del FPCyS y más específicamente del PS.

⁴⁷⁴ La crónica periodística retrató “la cocina del armado” del gabinete completo de Hermes Binner, resaltando la combinación de criterios de selección técnicos y políticos. Al respecto recuperaban la voz de la entonces vicegobernadora electa, Griselda Tessio, la que afirmó que: “Los nombres de los ministros y principales funcionarios han sido consensuados por las fuerzas políticas de la colación” (Rosario 12, Rosario, 13/10/2007). En otra columna editorial se puntualizaba: “El equipo del gobernador parece efectivamente eso, un equipo [...] No hay un Maradona como le gustaba exagerar a Jorge Obeid cuando hablaba de sus colaboradores y destacaba a su Ministro de Gobierno, Roberto Rosúa [...] Deliberadamente Binner seleccionó funcionarios de alto nivel teórico, y salvo un par de excepciones, de poca experiencia política. Esto, dicen

Será Daniel Cuenca, un “experto extrapartidario”, el seleccionado para ocupar el cargo de Ministro de Seguridad, un abogado que acarreaba una dilatada trayectoria académica en el campo de la enseñanza y la producción intelectual en Derecho Penal y Procesal Penal, además de ser un técnico con alto reconocimiento en el terreno del ejercicio profesional. No dejó de ser significativo el hecho de que el gobernador Binner haya decidido convocar a un “técnico” -sin pertenencia político-partidaria previa, sin antecedentes de gestión gubernamental y sin sólidos lazos de “confianza personal y política” con el mandatario provincial- para que ocupe una de los áreas de gobierno donde se habían generado un cúmulo importante de expectativas sociales y políticas.⁴⁷⁵ Esto sin dejar de reconocer que la selección de un “técnico y profesional del derecho” reproducía la tendencia hegemonizadora que sobre el terreno de las políticas de control del delito y el gobierno de las instituciones de seguridad pública, ha tenido el saber jurídico en estos horizontes culturales.

Balanceando el perfil del titular del MS, se designó en el cargo de Secretario de Seguridad Pública, es decir el referente político directo de la PSF, al también abogado Carlos Iparraguirre, un dirigente de alto perfil de la UCR, un típico “político profesional” con antecedentes en cargos legislativos y de gestión, representando, en la conformación ministerial, a una de las principales fuerzas que conformaron el “Frente”. El nuevo secretario no contaba con antecedentes directos en el campo de gestión para el cual había sido convocado, solamente poseía algunos acercamientos a estos tópicos producto de su trabajo previo como legislador nacional, específicamente encabezando la campaña nacional del desarme.

El cuadro ministerial se completaba, con Leandro Corti, en el cargo de Secretario de Asuntos Penitenciarios, abogado, con trayectoria académica en el campo del Derecho Penal y con algunos antecedentes en investigación sociojurídica de las políticas de control del delito, de la institución policial y del servicio penitenciario en el territorio santafesino. En la Secretaría de Seguridad Comunitaria, fue designado un integrante del PS, Ubaldo

alrededor del futuro mandatario, no supone alejarse de la política, sino lo contrario, solo que ese rubro el gobernador se lo reserva para él. De todos modos, hay algunas áreas –seguridad, justicia, gobierno, por citar las más complejas- en las que habrá que ver cómo se desempeñan los “técnicos” bajo presión [...] Solo Antonio Bonfatti y la futura Ministra de Educación, Élica Rasino, son dirigentes del Partido Socialista, el resto no tiene filiación política, aunque eso no es equivalente al escenario de “tecnócratas” de otras gestiones.” (“Alto perfil técnico y todos seleccionados por él”, Rosario 12, Rosario, 14/10/2007).

⁴⁷⁵ Promediando la gestión de Hermes Binner, el ministro Daniel Cuenca será reemplazo por el abogado Álvaro Gaviola, implicando esta sustitución un cambio de perfil, generando algunas variaciones, y matices pero también continuidades en la política policial inicial del FPCyS. Aspectos y procesos estos que analizaremos en el contenido posterior del presente capítulo.

Modarelli, con inexistentes antecedentes en el área de competencia en la que debería desenvolverse y que venía ocupando el cargo de Director de Control Urbano en la Municipalidad de Rosario. Por último, en esta primera etapa de conformación del equipo de gestión del ministro Cuenca, encontramos la figura de Oscar Marcos Biagioni, un “burócrata de carrera” quien fue designado como Subsecretario de Coordinación Técnica Administrativa, el área neurálgica en la gestión y ejecución presupuestaria del MS. Biagioni, era un funcionario identificado abiertamente con el justicialismo de corte reutemanista, quien había integrado el equipo de trabajo, durante la segunda administración de Carlos Reutemann, del entonces Subsecretario de Seguridad Pública, Lic. Enrique Álvarez.⁴⁷⁶

Esta primera formación inicial, se modificó en el mes de agosto del año 2009, cuando asuma en el cargo de Secretario de Seguridad Comunitaria, Enrique Font, desplazando a Ubaldo Modarelli. La incorporación formal y directa del nuevo secretario importó la incorporación de un “técnico” con reconocido y sólido “saber experto”, en razón de su amplia trayectoria académica y de consultor internacional, en la que se destacaban sus antecedentes de coordinador de la Sección Criminología y Política Criminal del Centro de Estudios e Investigaciones en DDHH de la Universidad Nacional de Rosario, ser Magister en Criminología por el London School Economics, becario Chevening del Foreign and Commonwealth Office del Reino Unido, del International Council for Canadian Studies y del Fomec-UNR, entre otros. Decíamos incorporación formal y directa pues, con anterioridad, Font no solamente había sido uno de los “expertos” consultados por los principales referentes del FPCyS en los momentos previos e iniciales a la gestión que dio comienzo en diciembre de 2007, sino que también venía manteniendo un contacto directo y fluido con el MS, en su calidad de Coordinador Académico del Proyecto “Intervención multiagencial para la prevención del delito en el ámbito local” que se venía implementando en la ciudad de Santa Fe.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ Sobre la “recuperación” de funcionarios de gobiernos anteriores, el diputado nacional Agustín Rossi señaló en su momento: “La sorpresa no es que haya visiones distintas al interior de un bloque sobre un tema, sino que Binner haya incorporado como subsecretario de Logística en el Ministerio de Seguridad, a quien estaba en aquel entonces asesorando a Enrique Álvarez en la subsecretaría de Seguridad (Oscar Biagioni), cuando Binner puso como tema musical de campaña la canción que León Gieco compuso en homenaje a Pocho Lepratti, uno de los asesinados por la policía en 2001” (Rosario 12, Rosario, 03/02/2008).

⁴⁷⁷ El proyecto conjunto entre la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y tenía una extensión de 24 meses a contarse desde el 1 de septiembre de 2008, implementándose en las ciudades de Neuquén, Resistencia y Santa Fe. El proyecto ARG/08/012, proponía como objetivo general: “la “intervención multiagencial” para el abordaje del delito en el ámbito local, consisten en promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, incluyan y

El cuadro de funcionarios de segunda jerarquía del MS se integraba con el abogado Mariano Buffarini a cargo de la Dirección General del Servicio Penitenciario, Néstor Condal responsable de la Dirección de Autorización, Registro y Control de Agencias Privadas de Vigilancia y el abogado Leandro Trangoni, en el puesto de Secretario Privado, entre los más destacados.

La apuesta en el armado de gestión de una nueva estructura ministerial, sin antecedentes previos en la administración pública provincial, en el que se conjugó saberes y trayectorias políticos-profesionales y “experticia técnica” extrapartidaria, fue decodificada de diferentes formas tanto al interior como al exterior de la esfera gubernamental. Por un lado, tal cual aparecía reflejada en la prensa y en parte de las declaraciones de actores de la oposición política, existió un manto de duda en torno a las capacidades que pudieran tener los “expertos y técnicos” para gobernar un área y una agenda tal compleja y álgida, sin contar con experiencia de gestión y sin trayectoria ni militancia política que pudiera asegurar “pisos” de estabilidad y confianza para sortear posibles coyunturas críticas.⁴⁷⁸ Por otro lado, la conformación entre “técnicos” y “políticos profesionales” con distintas pertenencias partidarias, también produjo inicialmente interrogantes en torno a cómo se podrían generar acoples y consensos y, al mismo tiempo, si esto no era una condición de posibilidad de la laminación de conflictos internos. Al respecto, un ex funcionario entrevistado opinaba:

“Yo creo que hubo una decisión política inteligente de Binner al crear el Ministerio de Seguridad, leyó muy bien lo que la gente demandaba y la política no tomaba [...] Pero la cuestión pasa luego a “qué hacer” y con “quiénes”. Yo me incorporé apenas unos meses antes de comenzar la gestión, la construcción había sido muy débil, sé que habían participado ex policías en el armado de la propuesta [...] No es fácil armar un ministerio con gente que viene de lugares y con ideas diferentes [...] Por ejemplo el armado del ministerio lo hizo Cuenca, él era el que hablaba con el gobernador” (FO, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

Otro ex funcionario señalaba:

comprometan a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema. Para ello, se liderará el proceso de diseño e implementación de una estrategia multiagencial de abordaje de problemas prioritarios de seguridad en tres ciudades medianas que contribuya a la articulación y potenciación –tanto en el nivel local como en el plano interjurisdiccional– de los esfuerzos más o menos sistemáticos realizados por diversas agencias gubernamentales en el tratamiento de delitos o incivildades que afectan la calidad de vida de sus habitantes. (Ver http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/cuadernos/07_proyecto_arg.pdf)

⁴⁷⁸ Al respecto un periódico rosarino señalaba: “A la hora de analizar nombres, hay que decir que los antecedentes académicos y la participación en los equipos técnicos a lo largo de los últimos años, son un buen punto de partida. Pero está claro que no es lo mismo un centro de estudios que un ministerio, un proyecto que una gestión. En definitiva, las pruebas de laboratorio deben ser ratificadas en la práctica [...] Cuenca tiene antecedentes de valía y habrá que verlos rodar” (Rosario 12, Rosario, 14/10/2007). El entonces diputado nacional por el FPV, Agustín Rossi, declaraba: “Hay que ver cuando Binner termina de ocuparse de lo simbólico, lo técnico y empieza a ejecutar políticas efectivas [...] No es lo que decían en campaña electoral, en la campaña hablaban de cambio, de los expertos y la realidad es que todavía no han cambiado nada” (Rosario 12, Rosario, 03/02/2008).

“Yo cuando empecé no conocía a nadie [...] Entre Cuenca e Iparraguirre, si pones el diálogo del 1 a 10 era 4 por ejemplo, Cuenca es un tipo absolutamente garantista e Iparraguirre era más práctico se dedicaba a hacer política y a hablar con la policía; no había debate. No había discusiones sobre qué se necesitaba, cada uno en su quintita, eso era obvio, era un ministerio conformado por funcionarios muy diferentes, los técnicos y los políticos. Arrancar un ministerio de cero, con funcionarios tan distintos, sin experiencia, era obvio que iba a costar arrancar” (AC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

Dando cuenta de esta heterogeneidad otro ex funcionario jerarquizado indicaba en sentido contrario respecto a las posibles tensiones:

“El tema de las reuniones, si existían, con Iparraguirre estábamos todos los días, después con Corti y Font, eran permanentes las reuniones, nunca hubo una semana que no habláramos, al contrario [...] veíamos los planes, yo soy de trabajar mucho en equipo y delego, así que él tenía bastante libertad para hacer cosas dentro de la fuerza pública, y el mando. Las cosas directas y cotidianas, las dividíamos un poco territorialmente. Muchas horas le dedico Carlos a esto, también debutando y aprendiendo sobre la marcha, nadie venía con conocimiento pero fue un filtro mío bastante importante, porque no se puede estar en todas las reuniones, con él no había día que no estemos en contacto. Y lo mismo con los otros chicos, cuando tuvieron en sus áreas, yo personalmente fui a apaciguarlos, a avalarlos, nos comimos momentos feos” (SC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

También algunos actores policiales produjeron sus propias interpretaciones de este proceso de organización inicial del MS, al respecto un ex jefe policial indicaba:

“La creación del Ministerio de Seguridad fue un hecho importante, por fin parecía que la clase política se daba cuenta de la importancia de esta temática [...] Nosotros el problema que vimos al principio eran las características de los funcionarios que ellos eligieron. Había muchos expertos, gente que venía de la Universidad pero sin experiencia en el gobierno y algunos ni siquiera eran bancados por los partidos políticos. Eso se notaba. Tenías dos cabezas como Cuenca y el radical Iparraguirre, que se notaba que no pensaban igual y daban indicaciones que eran muy contrarias. Después lo tenías a Font y Corti que eran más cercanos por la forma de pensar al ministro pero que la policía no los quería. Después había otros funcionarios que venían de la política y no sabían absolutamente donde estaban parados. Lo que llamó la atención fue que lo buscaran a Biagioni, un hombre que venía del lado de Reutemann y a Álvarez, a él le dieron el manejo del presupuesto” (RG, ex jefe policial, 48 años, entrevista personal).

A este esquema de conformación inicial del emergente MS, debemos sumarle que los recursos de gestión burocrática con los que se lo nutrió, con excepción de los llamados “cargos políticos” (ministro, secretarios, subsecretarios y directores provinciales), provenían casi en su totalidad del MGJyC de las gestiones justicialistas. Debemos recordar que al momento de dotar de aportes humanos, logísticos, edilicios, etc. a las nuevas o modificadas estructuras ministeriales, como lo fueron los ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, Justicia y DDHH y Seguridad, se recurrió a un único “staff burocrático” que venía cumpliendo funciones en el mencionado “ministerio político”. Esto no solo implicó, en términos de gestión una “marcada lógica de arrastre o de continuidad” de prácticas burocráticas provenientes de las gestiones gubernamentales previas, sino que, además, importó para el caso específico del MS, una escuálida base de insumos burocráticos y por lo tanto, la necesidad de “apoyarse” en los recursos existentes en este

campo ubicados en la misma PSF. Al respecto dos ex funcionarios daban cuenta de esta “debilidad”⁴⁷⁹:

“Esto hizo que empezáramos a trabajar tarde en armar un ministerio en serio, teníamos poca gente, con lo cual empezamos, nos perdimos mucho tiempo ese primer año en armar un ministerio, no teníamos ni sede. Yo estuve un par de meses atendiendo en el despacho de Binner que él usaba para las visitas, entonces estábamos sin oficina propia, no teníamos ningún tipo de estructura. La totalidad del personal de lo que era el Ministerio de Gobierno se tuvo que dividir en tres nuevos ministerios seguridad, justicia y gobierno.” (SC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

“Yo creo que ahí se perdió una oportunidad, que recuerdo haberlo hablado con Daniel en su momento, el ministerio se creaba, el gobierno arrancaba, y yo decía armar una estructura que pudiera sostener una gestión con estas características y esta complejidad, y la verdad que a mi juicio él se quedó corto en esa estructura de entrada, de hecho el ministerio arrancó débil en ese aspecto, 3 secretarios políticos y después nada más prácticamente, lo otro eran direcciones políticas, la de agencias de seguridad privada por ej., pero éramos eso, no más. Entonces había una actitud voluntarista muy grande de construir, pero después dependía siempre de la estructura policial, el personal que trabajaba con nosotros eran casi todos policías, entonces yo creo que esa fue la primera autolimitación que el gobierno se impuso” (FO, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

En dirección opuesta, otro miembro jerarquizado de aquel primer equipo de gestión señalaba:

“Con Cuenca era una estructura sobredimensionada, la policía no sabía a quién responder, pero es así por cómo fue armado. Un ministerio de seguridad debería tener no más de 15 a 20 personas, porque si no 'asesores de asesores' y es todo chapa política; o “kioscos” para los llamados “expertos” (AC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

Sopesando las limitaciones para la implementación de las propuestas y planes iniciales del FPCyS, ancladas en el clivaje ambivalente de experiencias y trayectorias profesionales y estrategias observables en la conformación del equipo de gestión del MS, sumado a la debilidad y escases de recursos burocráticos “propios y capacitados” que posibilite dinamizar y ejecutar las decisiones del “vértice político”, sin lugar a dudas la creación del MS implicó una apuesta por generar un área o segmento institucional que se reconocía como portador de cierta experticia o saber en el campo general de la gestión de las políticas de seguridad y particularmente respecto al dispositivo policial. En base a esta decisión

⁴⁷⁹ En un artículo académico publicado por Daniel Cuenca con posterioridad a su paso por el MS, procuró sistematizar algunos “indicadores” de “la debilidad del Estado en el tratamiento de la seguridad”, afirmando: “En primer lugar, resalto una clara debilidad acerca del conocimiento sobre la temática de seguridad y a su vez, estrechamente ligado a ello, una clara falencia en la gestión gubernamental en general. En relación con lo primero, es oportuno manifestar que la profundización y discusión sobre los problemas de inseguridad no tienen en nuestro país más de veinte años, lo cual aclara acerca de la escasa capacitación y real comprensión del fenómeno [...] En esta ausencia de conocimiento, mucho tiene que ver, por un lado, el eludir su tratamiento apelando a fórmulas fáciles, y por otro, la ausencia de verdadero conocimiento científico que pueda incorporar el ciudadano como herramienta de discusión y/o definición acerca del tema [...] En cuanto al segundo cuestionamiento en relación con las falencias en la gestión, debo advertir que el dirigente político, en cualquier cargo, amén de desconocer teórica y muchas veces prácticamente el tratamiento de la seguridad, comete el error común e histórico de seguir los consejos del funcionario policial amigo o de turno [...] Si a esto le agregamos la ausencia de una conducción política en la institución, el problema se limitará a discutir cuántos patrulleros o policías necesitamos para la “solución” de la inseguridad, tal como podemos apreciar diariamente en los reclamos y en las respuestas estatales” (Cuenca, 2012:14-16).

inicial, los actores políticos “frentistas” proyectaron que allí residía la “primigenia condición y táctica política” sobre la cual, con posterioridad, se articularían un abanico de estrategias y acciones que al mismo tiempo aumentarían el control político sobre la institución policial y como correlato disminuirían las cuotas de autonomía relacional respecto del poder político que la policía santafesina supuestamente había logrado consolidar durante los veinticuatro años de gestión justicialista. De esta forma se esbozó, al menos en la esfera simbólica, una inicial “estrategia” política orientada a generar y consolidar “saberes técnicos y capacidades políticas” que deberían impactar abiertamente en los equilibrios de poder existente en la trama vincular político-policial en territorio santafesino. De todas formas, y en consideración de las “debilidades” constitutivas de esta apuesta, la cuestión luego pasaría al terreno de las acciones concretas a desplegar en el territorio de la trama vincular político-policial.

3. Diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso. Duplicidades del progresismo.

Esta iniciativa inequívoca, por parte de la administración “frentista”, de generar en el terreno del control del delito y de la política policial, capacidades y saberes “técnicos-políticos” mediante la creación del MS, vino acompañada con el despliegue paulatino, también por parte de estos actores, de un conjunto de tácticas y procedimientos al interior de las relaciones de interdependencia que los vinculaba con la institución policial, algunas de las cuales marcaban cierta coherencia con la iniciativa de aumentar el poder político y limitar el movimiento y autonomía de los actores policiales, mientras que otras más bien fueron “movimientos” abiertamente ambivalentes o fueron en dirección opuesta a esa finalidad declarada por los actores políticos del progresismo santafesino. A continuación recuperaremos descriptivamente las principales estrategias políticas emergentes entre finales del año 2007 y el último tramo de 2011 y al mismo tiempo identificaremos las “tácticas” de consenso, adaptación y resistencia desarrolladas por parte del sector policial. Asimismo, tal cual lo hemos adelantado, debemos tener presente que al interior de este período de cuatro años, es posible establecer matices, diferencias y también continuidades, entre las improntas y las iniciativas que le imprimieron los dos funcionarios políticos que ocuparon el cargo de ministro, nos referimos a Daniel Cuenca (entre diciembre 2007 y diciembre 2009) y Álvaro Gaviola (entre diciembre de 2009 y diciembre de 2011), dimensiones éstas que serán rescatadas durante el análisis.

3.1. Los “dos tiempos” de la agenda progresista. Movimientos cautelosos y la continuidad de la cúpula policial heredada.

Ubicado en una agenda pensada desde el progresismo para este campo, el futuro responsable del MS, momentos previos al inicio de la gestión, buscó dar señales, en el plano discursivo, estableciendo unos mojones que serían orientadores de las iniciativas a implementar, en clave de innovación, a partir del 10 de diciembre de 2007:

*“Estamos convencidos que con saturación policial, represión y viejas recetas no llegamos a nada. A veces la saturación puede ir en un marco de prevención en algún momento determinado que se tiene que prever, que tiene que haber más efectivos que en otro momento, pero la política tiene que pasar por otro lado. [...] En estos nuevos planes estamos trabajando, pero con este tema puntual de la capital provincial hay que tomar medidas urgentes [se refiere al aumento exponencial en la tasa de homicidios]. Allí tendremos que tomar medidas quizás operativas, apoyarnos en la policía, en un marco policial de prevención para tratar de llegar mejor organizados para aislar a estos delitos [...] Quizás estas son ideas hoy que en el corto plazo no van a producir un resultado inmediato pero vamos a empezar a sembrar un nuevo modelo de enfrentarnos con el delito. Esta brecha no se puede decir que es un problema estrictamente policial, sino que es un problema que vamos a resolver participando entre todos. El tema policial es un tema público más y por eso vamos a trabajar con las organizaciones intermedias, que van a trabajar mucho en este aspecto”.*⁴⁸⁰

Vemos así como el ministro Cuenca trató de conjugar o hacer visible, en términos muy genéricos, la existencia de una doble agenda política, aquella vinculada con las transformaciones de carácter estructural, con potenciales impactos a mediano y largo plazo y, otra, asociada con el “gobierno de la coyuntura” de lo “urgente”. En esta doble agenda, el dispositivo policial parece ocupar espacios diferentes de jerarquización, pues en las acciones de mediano y largo plazo, este se presenta descentrado o no priorizado en términos de importancia política y, por el contrario, en las medidas de gestión de la urgencia, este sí tenía una posición central y prioritaria. Como seguidamente lo abordaremos, los actores políticos del FPCyS imaginaron que las innovaciones y la “nueva forma de gestionar políticamente” este campo, pasarían por el eje de las reformas estructurales, mientras que el gobierno de la coyuntura pasaría, en el mejor de los casos, por una planificación y racionalización de medidas “tradicionales” de gestión de la PSF, más alejadas de la innovación y más cercana a lo que hemos denominado el “lenguaje del déficit” y a las reacciones espasmódicas ante los “escándalos públicos” y las “crisis u olas de inseguridad”.

Respecto de la primera agenda, más allá de las referencias genéricas existente en el Programa de Gobierno del FPCyS (2007), en nuestro relevamiento no hemos encontrado un documento oficial que rigurosamente sistematice estos objetivos políticos y especifique las

⁴⁸⁰ Rosario 12, Rosario, 14/10/2007.

acciones que se desarrollarían para alcanzarlos, al respecto uno de los ex funcionarios entrevistados señalaba:

“En sentido estricto, no había definida una propuesta o una política digamos en materia de seguridad, sí se tenía en claro la necesidad de tener una conducción política, de tener una mirada más amplia que lo estrictamente policial, y lo que habían eran algunos papers y documentos que habían trabajado en CEMUPRO, pero cuando yo me incorporo a esos grupos un par de meses antes de la gestión, la construcción había sido muy endeble [...] pero bueno la idea era esa, asumirlo con un problema político, jerarquizarlo como se jerarquizó con la creación del Ministerio y comenzar a tener otro tipo de respuestas que no fueran limitadas a lo policial. Y otra trabajar mucho con los gobiernos locales, que hasta ese momento no se hacía, y que lo hicimos muy bien en aquel momento [...] había que trabajar con la comunidad en materia de prevención, por eso se creó una Secretaría de Seguridad Comunitaria” (FO, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

Otro de los integrantes del equipo de gestión del MS, daba cuenta de la marcada voluntad e interés por construir de una agenda innovadora pero cuyo armado denotaba una estrategia de carácter “artesanal”, lo cual comenzaba a tensionarse con la gestión de lo “urgente” y la “escasez” de equipo:

“Inicialmente habíamos armado un grupito de trabajo local, y con gente amiga, algunos que fue colaborando voluntariamente, después entre los asesores, consultores conocidos, amigos y la gente del INECIP (Instituto de Estudios Comparados de Ciencias Penales y Sociales), estuvo conmigo Alberto Binder con quien tuvimos muchas charlas el último año, Arslanian con quien tuvimos mucho contacto, nos dio muy buenas sugerencias, hablábamos mucho, nos dio muchos consejos [...] al inicio estábamos muy débil, éramos muy débiles, entonces los proyectos no los podía iniciar sino tenía cómo y con quién hacerlo, estábamos tan precarios que las grandes ideas se nos caían en cómo vivir el día a día, con problemas en varias áreas [...] entonces era tapar y tapar mientras se proyectaban algunas líneas, pero sí hubo líneas. Después colaboro el ILSED, nos dio una mano y unas ‘grandes’ ideas, y bueno empezamos a dividirnos, a marcar una diferencia con la gestión anterior y la gestión la mandábamos nosotros, no la policía. Empezamos de a poco a tratar de establecer políticas públicas que fueran bajando, fue muy duro de golpe cambiar [...] mucho desgaste y éramos pocos, una falta de equipo muy pronunciada para hacer de todo. En ese momento sí (éramos pocos), para armarlo tuvimos colaboración, pero llegado el momento éramos muy pocos, muy pocos” (SC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).⁴⁸¹

Derivadas del reconocimiento de estas “debilidades” iniciales, los principales referentes del MS en esta primera etapa, plantearon una agenda de “transformaciones” de la institución policial (donde llamativamente existió un uso mínimo del concepto “reforma”), resaltando que las mismas debían ser graduales y paulatinas. Al respecto Daniel Cuenca y Carlos Iparraguirre afirmaron públicamente:

“Los cambios van a ir siendo paulatinos y me voy a encargar personalmente”.⁴⁸² *“Los cambios van a ser desde adentro mismo de la fuerza y paulatinos, no abruptos, para no modificar sustancialmente la realidad*

⁴⁸¹ Otro de los funcionarios entrevistados en la misma dirección opinaba “[...] fue una cuestión de poco tiempo, pero se empezó la gestión con el ILSED, participamos de algunos eventos [...] y medio como que primero la idea del ministro era que el ILSED brindara una propuesta de acciones o un programa, en los primeros 90 días que vinieran y se instalaran acá, y la verdad que había cosas que teníamos más o menos elaboradas [...] entonces como que ellos en un determinado momento valoraron o vieron que no se justificaba que ellos presentaran una propuesta porque muchas de las cosas que ellos pensaban, nosotros ya las estábamos buscando implementar a través de unas líneas estratégicas de acción” (F.O., ex funcionario del MS, gestión Binner, 2007-2011, entrevista personal).

⁴⁸² “Daniel Cuenca le pide pruebas a Cosidoy y piensa reorganizar la policía” (La Capital, Rosario, 12/12/2007).

*[...] pretendemos llevar adelante los cambios con el menor margen de error. Pero para eso tenemos que tener pleno conocimiento de la realidad”.*⁴⁸³

El signo más emblemático de la “cautela progresista”, hecho que, como veremos luego, fue decodificado por algunos segmentos policiales y políticos como un signo de debilidad y ausencia de experiencia de la nueva gestión, fue sin dudas la continuidad al frente de la jefatura provincial de los comisarios generales Daniel Cáceres y Jorge Gómez y de los titulares de las jefaturas de las diecinueve unidades regionales de la PSF, todos los cuales habían sido designados por el último gobierno justicialista. Al momento de justificar la continuidad de la “cúpula policial heredada”, los referentes del MS, lo vincularon con la tónica gradualista de la “nueva política policial”, afirmando, irónicamente, que “había que pasar el verano”. En esta dirección el Secretario de Seguridad Pública señalaba:

*“Por ahora no hay cambios, no hay nombres, ni destino, nada. Esta decisión la tomará el ministro en función de las necesidades que se vayan dando [...] No hay nada, por ahora siguen las mismas autoridades [...] por eso decimos que los cambios serán graduales, no van a ser bruscos”.*⁴⁸⁴

De esta forma, los actores políticos producían un impasse y no utilizaron un típico recurso de construcción de autoridad política frente al dispositivo policial, el desplazamiento de toda la cúpula policial derivado del cambio de gestión. Al momento de justificar la continuidad de la cúpula policial, no solo se amparaban en la dinámica cautelosa sino en reconocer la falta de conocimiento de las huestes policiales. Dos de los ex funcionarios entrevistados puntualizaban:

“Todo era prueba-error, prueba-error con las cuestiones de los jefes y demás, y a tal punto que se toma la decisión -por encima de mí- de mantener al que venía de la época de Obeid y más tiempo del que hubiera correspondido, Cáceres estuvo como 5 o 6 meses luego de la asunción de Binner, cuando había sectores policiales que nos manifestaban que era necesario cambiar, para eso nos habían acompañado con el voto, recordemos como terminó Cáceres, entonces ¿cuál fue el cambio? [...] pero es muy difícil porque yo creo que la maraña policial es un esquema de pujas e internas muy complejas, lleva mucho tiempo saber quién es quién, en quien podes o no confiar” (FO, ex funcionario del MS, gestión Binner, 2007-2011, entrevista personal).⁴⁸⁵

Otro actor político aseveraba: *“A Cáceres, lo hubiesen tenido que sacar ni bien asumen; también la rotación de los jefes de las unidades regionales; tendrían que haber sido mucho más rigurosos con la policía [...] no*

⁴⁸³ Carlos Iparraguirre. “Los cambios en la policía provincial serán en forma gradual y paulatina” (La Capital, Rosario, 17/12/2007).

⁴⁸⁴ La Capital, Rosario, 17/12/2007. En una entrevista personal, un ex funcionario afirmó: *“Tuvimos que movernos a paso lento, en diciembre cuando arrancamos estábamos tratando de hacer pie, todos sabemos que fin de año en este país siempre ha sido un tiempo caliente y conflictivo, esa vez, decíamos, en vez de tener que pasar el invierno, teníamos que pasar el verano”* (FO, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

⁴⁸⁵ La referencia que hace el ex funcionario está asociada con una investigación mediante la cual, la DPAI le exigió, en el mes de junio de 2014, al ex jefe policial Daniel Cáceres, que justifique su incremento patrimonial, el que había aumentado notoriamente durante su paso por la función pública. Cáceres debería justificar la adquisición de una casa en el casco céntrico de Rosario, un departamento en la misma ciudad, así como una casa con pileta y solarium en Puerto Paraíso. También se le pidieron explicaciones al ex jefe policial de la propiedad de un comercio de venta de ropa y tres vehículos: un Peugeot 407, un Citroën C4 y un Fiat Siena. Entre sus bienes figuraba además una lancha modelo Celebrity (La Capital, 27/11/2015 y El Litoral, Santa Fe, 03/05/2016).

*se puede manejar un ministerio de seguridad como una jardín de infantes, había una ingenuidad de Binner respecto a la institución policial” (AC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).*⁴⁸⁶

Por otro lado, el propio ministro combinando el tenor cauteloso con la gestión de la urgencia procuraba encontrar allí justificaciones al mantenimiento casi íntegro de toda la cúpula policial, puntualizando:

*“Los cambios se van a ir dando tal como ustedes saben, de aquí a marzo y los que sean necesarios se irán dando sobre el momento. Algunos los hemos hecho desde el principio para llevar adelante nuestra política de seguridad y se seguirán dando los que sean necesarios, en la medida que vayan sucediendo las cosas [...] reaccionamos cuando hay que reaccionar, ante un hecho puntual. Los cambios estructurales se van a ir dando paulatinamente. Ya vamos a ir teniendo novedades”.*⁴⁸⁷

3.2. Ejercicios “frentistas” de autoridad política sobre el dispositivo policial. Navegando entre consecuencias simbólicas y reales.

Teniendo como telón de fondo la “doble agenda”, las “debilidades” y la impronta cautelosa, aspectos todos ellos reconocidos por los propios actores políticos, no se registraron, en esta primera etapa, iniciativas o acciones previamente planificadas y de alta y marcada visibilidad tendientes a la construcción y posicionamiento de la autoridad política frente a la institución policial. En el sentido de haberse movilizado acciones que pudiesen haber generado impactos que balanceen, en el seno del entramado político-policial, el equilibrio de poder en favor de los actores políticos frente a las huestes policiales. De todas formas, los actores políticos, sí emprendieron algunas estrategias, que al momento de escrutar las opiniones y representaciones de los referentes del FPCyS, fueron entendidos como “ejercicios de autoridad política”, de “gobierno civil” de la PSF y jerarquización del poder político frente al poder policial. En esta dirección, a renglón seguido, identificaremos las iniciativas políticas que se inscribieron en esta lógica.

3.2.a. “Apropiación política” de un “tradicional” espacio policial.

Una de las primeras acciones que llevó adelante el equipo de gestión liderado por Daniel Cuenca, fue la “ocupación” del histórico edificio de la Jefatura de la PSF, con la finalidad

⁴⁸⁶ Esta continuidad de la cúpula policial también generó reacciones de actores de la oposición política, por ejemplo la de Alejandro Rossi, ex Subsecretario de Seguridad Pública del último gobierno de Jorge Obeid, aseveraba: “Las señales que uno ve en el gobierno provincial en materia de seguridad son absolutamente confusas. Llega el gobierno prometiendo cambio y lo que hace es ratificar a todos los jefes regionales de la gestión anterior. No se entiende qué quiere decir eso. Yo lo veo con preocupación, es un gobierno desorientado en la materia, sea por desconocimiento o error, no está generando las acciones que hay que generar” (La Capital, Rosario, 09/02/2008).

⁴⁸⁷ El Litoral, Santa Fe, 14/01/2008.

de ubicar e instalar allí, las nuevas dependencias del recientemente creado MS.⁴⁸⁸ La jugada política no solo venía inicialmente “cargada” en sí misma de simbolismo (el desembarco del poder político en un emblemático espacio policial), sino que el acto mismo de puesta en conocimiento público de la decisión, fue presentada en conferencia de prensa conjuntamente entre el gobernador Binner y el ministro Cuenca, en pos de darle alta visibilidad a la decisión tomada. El mandatario provincial al momento del anuncio declaraba:

*“Esta medida se enmarca en el proceso de reforma del Estado, esta es un área que concita una atención especial, teniendo en cuenta las demandas de la ciudadanía [...] En la figura del doctor Cuenca se está llevando adelante un proceso de reforma, de recuperación y validación de uno de los servicios que debe ser de los más importantes de la provincia”.*⁴⁸⁹

La crónica periodística de aquel momento intentó describir el “contenido” del mensaje, indicando que “la coexistencia de las máximas autoridades policiales con sus superiores civiles inmediatos en el mismo espacio físico, no solo resultará inédita sino de una carga simbólica que la administración socialista confía que será leída como sinónimo de cambio [...] Una primera lectura de la medida sugiere que el poder político no se limita a impartir las órdenes a la policía sino que el espacio vital de la fuerza pasa a ser su propio espacio. Si para el ciudadano común siempre fue más fácil visualizar al jefe de policía que a su superior civil, es decir el ministro político que le daba órdenes, ahora el ministro se pone delante del jefe de policía y le ocupa su despacho. Algo más que una mera distribución de escritorios [...] alguien recordó que mientras los jefes policiales tengan que levantar la vista y vean el despacho del ministro difícilmente se olvidarán donde tienen que rendir cuentas”.

⁴⁹⁰

En las percepciones de los actores políticos esta decisión no solo fue ideada e implementada en pos de “dar un mensaje” a la policía santafesina, sino que también percataron los costos y resistencias producidos a partir de su materialización. Uno de actores políticos entrevistados daba cuenta de esta circunstancia:

“No teníamos ningún tipo de estructura, hasta que tomamos la decisión y fue una decisión ligada a un simbolismo, de que esa jefatura debía ser la sede del ministerio, no de una jefatura policial. Allí tuvimos unas problemitas de resistencia, pero a los dos meses tomamos la decisión, ahora ésta área es un área política,

⁴⁸⁸ El edificio que compartía la Jefatura de Policía Provincial con la Jefatura de la URI, cuya construcción data de 1929, está considerado Patrimonio Arquitectónico de Santa Fe. La policía santafesina, que fuera creada como cuerpo orgánico en año 1864, se instaló originariamente en el barrio Sur de la capital provincial. Luego, en el año 1903, ocupó un edificio lindante con el Cabildo provincial (conocido como “La Jirafa”) que fue demolido para la construcción de la actual Casa de Gobierno. De allí se trasladó al actual edificio cuya construcción comenzó en 1927 finalizando dos años después. Aquí reside una de las razones del carácter emblemático de este edificio para la simbología policial santafesina (El Litoral, Santa Fe, 14/01/2008).

⁴⁸⁹ Rosario 12, Rosario, 15/01/2008.

⁴⁹⁰ La Capital, Rosario, 15/01/2008.

por lo tanto los lugares son gubernamentales, no policiales, son del gobierno, que va a estar donde necesite estar. Pasamos un tiempito algo ríspido, hasta que pudimos hacernos materialmente de lo que es hoy ese precioso edificio de Ministerio de Seguridad. Fue una decisión fuerte, sin antecedentes, pero teníamos que hacerlo, pues recordemos que no teníamos nada, teníamos algunas oficinas y buena voluntad, y algunos autos y algunas personas [...] no teníamos nada, tuvimos que hacer una organización nueva, por lo tanto perdimos muchísimo tiempo, hubo muchísimos problemas en el medio, pero sin dudas este fue un acto fundacional” (SC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

Otros de los referentes de aquel equipo de gestión apuntaba en torno a los efectos de esta medida:

“Esa medida dolió, les dolió, fue todo un gesto. Cuando resuelven eso Cuenca y el gobernador de llevar el Ministerio de Seguridad a la Jefatura, eso intestinamente dolió muchísimo y nos lo hicieron saber con petardos⁴⁹¹ y cosas que explotaban, o mensajes que nos hacían llegar. Hace unos días leí el anuncio que ahora quieren devolver ese edificio a la policía, yo creo que es un error, es una cuestión simbólica fuerte pero buena, no es que se le quitaba eso a la policía, sino que la idea era construir un nuevo paradigma de seguridad donde las respuestas eran políticas, era una forma de decir que el gobierno de la seguridad es civil” (FO, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

En la voz policial esta “táctica” del FPCyS, de “avanzar” sobre uno de sus emblemas institucionales, fue también interpretado como un mensaje pero se mostraban más bien cautos a la hora de dimensionar los impactos reales de esa decisión:

“Cuando el ex ministro Cuenca decidió hacer la mudanza del ministerio al edificio de la Jefatura fue un acto que no cayó muy bien. Todos saben el valor que tiene ese edificio para la institución [...] Igual si los políticos piensan que por ahí pasa el control de la policía están un poco errados” (HM ex oficial de policía, 47 años, entrevista personal)

3.2.b. Designaciones policiales en tensión.

Otros de los iniciales eventos sobre el cual los actores del FPCyS, desde su óptica, trataron de construir pisos de autoridad política sobre la institución policial, vino de la mano de la desautorización pública y retroceso en las designaciones y reacomodamientos de personal que había decidido el comisario general Ricardo Ruiz, quien se encontraba por aquel entonces al frente de la UR II (Depto. Rosario).⁴⁹² En aquella oportunidad, el ministro Cuenca justificaba la decisión política tomada en los siguientes términos:

“Las modificaciones al interior de la policía las decide y las comunica el poder político y no los jefes de la fuerza [...] Queremos cambiar la modalidad con la que hasta el momento se manejó la policía. Sabemos que no lo vamos a lograr de un día para otro pero estamos dispuestos a dar todas las señales políticas que sean necesarias para que así sea [...] las políticas que se quieren llevar adelante no es patrimonio de ningún jefe policial sino del gobernador y del ministro [...] Las modificaciones que sean necesarias las va a realizar e

⁴⁹¹ El ex funcionario entrevistado hace referencia al evento en el que se hicieron estallar, voluntariamente, por parte de integrantes de la Guardia de Infantería Reforzada, granadas de gases lacrimógenos, provocando una nube tóxica que afectó a varios domicilios particulares del barrio Centenario de la ciudad de Santa Fe. El hecho acaeció al interior del edificio donde recientemente había sido trasladada la Jefatura de la URI (Depto. La Capital), luego de ser desplazada de la sede histórica, ahora ocupada por el MS (Rosario 12, Rosario, 05/01/2008).

⁴⁹² Este jefe policial, quien recordemos venía cumpliendo funciones en ese cargo desde el gobierno anterior, decidió realizar modificaciones en las áreas de Orden Público, Agrupación de Unidades Especiales y en casi todas las seccionales e Inspecciones de Zona de la UR II (La Capital, Rosario, 27/12/2007).

informar el poder político, se quiere cambiar la idea de que la información de los que pasa al interior de la policía sea dominio exclusivo de la fuerza.”⁴⁹³

Transcurridas unas semanas el titular de la UR II, presentará su renuncia lo cual también fue instrumentalizado como una situación para fortalecer el supuesto gobierno político de la institución policial, pues al momento de nombrar al reemplazante (el comisario mayor Osvaldo Toledo) del comisario general Ruiz, el mismísimo gobernador Hermes Binner, afirmaba:

*“No nos sorprendió la renuncia del jefe de policía Rosario, porque estaba implicado en una serie de acciones que infringen las reglas claras con las que estamos ordenando el sistema policial de nuestra provincia, como por ejemplo haber relevado inconsultamente a jefes de seccionales”.*⁴⁹⁴

El acto de designación del nuevo jefe de la policía rosarina fue presidido por el propio gobernador, lo cual también implicó una señal, pues no era habitual la presencia del mandatario provincial y de los principales referentes del gabinete en la ceremonia de puesta en función de un jefe de unidad regional (al respecto recordemos lo que había sucedido con la escasa o nula participación en las designaciones de jefes policiales durante el último gobierno justicialista).⁴⁹⁵ La propia crónica periodística resaltaba este gesto al sostener que “no es habitual la presencia de un gobernador en la asunción de un jefe departamental en Rosario, lo cual no pasó desapercibido”⁴⁹⁶ y se entendió como un signo de respaldo a la cúpula policial y de intento de aplacar ciertas tensiones con un sector de la institución, pues se había generado “un estado de inquietud en víspera de las designaciones, existiendo un marcado malestar interno pues el desplazado jefe era un hombre apreciado por la tropa”.⁴⁹⁷ A esta situación se le encadenó otra circunstancia institucional generada ahora en el seno de la URI (Depto. La Capital) con el desplazamiento del jefe de dicha repartición, el comisario Juan Faustino Ruiz. Recordemos que por aquel entonces en la ciudad capital no se había logrado desacelerar la tendencia al alza en la tasa de homicidios que se mantenía desde 2007, lo cual ponía en foco la performance del accionar policial en esta región. A ello se le sumó algunas definiciones públicas del jefe policial Juan F. Ruiz, quien había manifestado en declaraciones a medios masivos de comunicación, que una parte del problema de inseguridad y de la violencia delictiva estaba asociado con la laxitud de las leyes y la

⁴⁹³ La Capital, Rosario, 27/12/2007.

⁴⁹⁴ La Capital, Rosario, 07/02/2008.

⁴⁹⁵ Al acto de designación del nuevo jefe policial también asistieron el Ministro de Seguridad, Daniel Cuenca, el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Antonio Bonfatti, el senador provincial Juan Carlos Zabalza, el Secretario de Seguridad Comunitaria, Ubaldo Modarelli y el Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Rosario, Horacio Ghirardi (La Capital, Rosario, 09/02/2008).

⁴⁹⁶ Rosario 12, Rosario, 09/02/2008.

⁴⁹⁷ La Capital, Rosario, 07/02/2008.

ineficacia del poder judicial (que dejaba libre a los “delincuentes” que atrapaba la policía) y proponía como medida de prevención del delito, el regreso del servicio militar obligatorio.⁴⁹⁸ Estas declaraciones produjeron diversas reacciones de operadores del poder judicial, de sectores sociales y de la oposición política, a lo cual le siguió la decisión de los actores gubernamentales del desplazamiento como forma de acotar los efectos de este “escándalo público”, emergiendo un momento definido como “tensión y crisis” en la policía santafesina. Al respecto, nuevamente el gobernador Binner debió fijar posiciones públicas indicando que:

“Aquí no hay crisis policial [...] las declaraciones fueron inoportunas [...] nosotros le damos la posibilidad a todos para desempeñar con absoluto criterio sus funciones pero el que no respeta las reglas de juego se va”

Reforzando la posición gubernamental y buscando emitir mensajes simbólicos de autoridad, el titular del MS afirmaba:

*“Desde hace muchos años que la institución policial resolvió las cosas con una autonomía total, sin mayor intervención política directa, esto ha cambiado y hay que afrontarlo, las cosas ya se van acomodar. Diría que no hay crisis policial, son solo cimbronazos que hay que afrontar. La situación que vive la institución hoy es perfectamente solucionable cuando se pueda entender que la política de seguridad es responsabilidad del gobierno y que la policía es parte instrumental. Tenemos que tener toda la posibilidad de relevar gente, trasladarla a otro lugar, tengo que poder decirle a un policía ‘mire, no me gusta su perfil en este lugar, vaya a otro’ o ‘lo relevo porque no ha sido eficaz en esto y va a estar mejor en otro lugar’, esas deberían ser parte de mis decisiones y estamos tratando de equivocarnos lo menos posible”.*⁴⁹⁹

De la misma forma que se había registrado en la URII, también asistió personalmente el gobernador a la designación del nuevo titular de la URI, el comisario José Luis Hek, designación un tanto llamativa y que reforzaba la percepción del poco conocimiento de los funcionarios policiales y las tácticas de ensayo y error que portaban los actores políticos “frentista” pues recordemos que, en el año 2007, el mismo Hek había sido desplazado por la administración obeidista como jefe de esta unidad ante el aumento sostenido de la cantidad de homicidios en la ciudad de Santa Fe.

⁴⁹⁸ El comisario Ruiz opinaba que: “[...] parte de la responsabilidad la tienen las leyes vigentes. No hay que tenerle temor a la policía sino a la Justicia. Si las personas que ingresan quedaran detenidas bajarían los delitos. Pero si esas personas no ven que hay Justicia, ocurre lo que vemos [...] esas personas ingresan con la misma facilidad con la salen. Si oportunamente la Justicia hubiese tomado el toro por las astas, esta cantidad de homicidios que hoy tenemos no habrían ocurrido [...] a los delincuentes no les importa que haya patrulleros o personal policial controlando o patrullando las calles, ya saben que si los detienen salen a las pocas horas [...] El servicio militar obligatorio por lo menos mantendría a los jóvenes ocho meses ocupados, a la vez que se le inculcaría respeto a las personas y los símbolos patrios [...] los jóvenes que protagonizan la mayoría de los homicidios en Santa Fe tienen justamente la edad en la que, en otras épocas, se hacía la conscripción [...] estar ocho meses en los cuarteles los llevaría a respetar y valorar la libertad, a recuperar los valores perdidos, incluso en las escuelas, en las instituciones, ahí ya no se respeta ni el himno, los chicos chacotean, se pegan mientras suena la canción patria” (Rosario 12, Rosario, 12/02/2008).

⁴⁹⁹ La Capital, Rosario, 13/02/2008.

3.2.c. Disputando la administración de recursos y misceláneas de tácticas simbólicas.

Por último encontramos en el terreno de estas primeras iniciativas políticas al interior de la trama vincular político-policial, la decisión de las autoridades del MS de avanzar sobre una de las prerrogativas en torno a las cuales históricamente la policía santafesina logró desarrollar marcados grados de autonomía y discrecionalidad: la administración y gestión de los recursos logísticos y financieros. Esta iniciativa que no tuvo una importante visibilidad pública, fue pergeñada como un mensaje concreto hacia la institución policial. Las modificaciones implementadas se plasmaron en una reforma en la estructura organizacional y en el desplazamiento de los efectivos policiales que venían ocupándose de esta función institucional. Al respecto Daniel Cuenca manifestaba:

*“La idea es lanzar una supervisión en una zona sensible de cualquier organización: la circulación de la plata. Se observará con lupa todo lo que respecta al manejo interno de las partidas que se asignan a los ítems tan diversos como licitaciones por equipamientos, pago de combustibles, reparación de vehículos, gastos de funcionamiento y racionamiento de las unidades regionales [...] anticipamos los cambios en las áreas que manejan partidas porque entendemos que debemos empezar el año evaluando el presupuesto [...] Simplemente pretendemos iniciar la gestión con funcionarios nuevos, lo que es propio de cualquier administración”.*⁵⁰⁰

Uno de los integrantes del equipo de trabajo del MS en la entrevista señalaba:

“La decisión de meternos con el presupuesto y la administración financiera fue para darle una señal interna a la policía. El mensaje era aquí se empieza de cero, vamos a tener un fuerte control político sobre estas áreas que siempre gestionó en forma autónoma la policía” (FO, ex funcionario, administración Binner 2007-2011, entrevista personal).

Esta “táctica” política que pretendía decididamente acotar uno de los “bolsones de autonomía policial”, sin embargo, al momento de su instrumentalización vino plagada de ambivalencia, pues no solamente el “referente político” que debía orientar esta iniciativa, era un funcionario de carrera heredado del reutemanismo (el subsecretario Biagioni), sino que la planta de funcionarios operativos de la nueva estructura estuvo integrada casi en su totalidad por efectivos policiales.⁵⁰¹ Nuevamente una decisión política simbólicamente fuerte que deviene de baja intensidad en términos prácticos.

Sobre este tablero inicial de acciones del FPCyS, se van a movilizar un abanico de acciones que buscaron impactar en las relaciones de interdependencia político-policial pero cuyo efectos concretos quedaron encorsetados en la esfera enunciativa, sin afectar seriamente los

⁵⁰⁰ La Capital, Rosario, 29/12/2007.

⁵⁰¹ En el cargo de responsable provincial del Departamento de Logística, fue nombrado el comisario inspector Marcelo Ejido y en la Dirección General de Administración, a cargo de la supervisión de la ejecución presupuestaria de las diecinueve unidades regionales, fue designada la comisaria Marcela Ortiz y como subdirector el comisario Raúl Cuevas (La Capital, Rosario, 29/12/2007). El titular de Logística, comisario inspector Ejido, posteriormente va a ser investigado por crecimiento patrimonial injustificado a partir de una denuncia presentada ante el fuero de la justicia penal provincial por la DPAI (Rosario 12, Rosario, 22/06/2014).

diferenciales y equilibrios de poder entre políticos y policías, reconociendo también que, una parte de estas acciones, fueron el correlato a situaciones de “crisis” o de cuestionamiento de la política de seguridad implementada por el gobernador Binner desde diciembre de 2007. En este grupo misceláneo y espasmódico de movimientos políticos encontramos, en primer término, la adhesión al Programa de Desarme Voluntario motorizado desde el Registro Nacional de Armas (Renar). Al momento de ser presentado el programa, Daniel Cuenca señalaba:

*“Hoy empezamos a cumplir alguna de las cosas que habíamos propuesto. Podemos exponer algo de política de fondo que no sea más de lo mismo [...] Queremos innovar en una problemática que la institución policial no supo o no pudo abordar y en algunos casos estuvo involucrada en el circuito ilegal de provisión de armas”.*⁵⁰²

La misma prensa que cubrió el acto de suscripción del convenio de cooperación con el gobierno nacional, señalaba que “el ministro de Seguridad, Daniel Cuenca, quién está en la cuerda floja desde que asumió [...] sorprendiendo con una confesión cruda de que en los primeros 100 días de gobierno solo hubo ‘más de lo mismo’ en su área”.⁵⁰³

En segundo término, se registró la iniciativa de enviar un proyecto de ley a la Legislatura provincial, cuyo objetivo era regular las habilitaciones y controles de las agencias de seguridad privada. Esta acción impactaba en forma indirecta en la relación con la institución policial pues, como era de público conocimiento, un alto porcentaje de estas agencias privadas tenían como propietarios a efectivos policiales retirados y en algunos casos se había detectado la participación de policías en actividad cumpliendo funciones de forma irregular en estas agencias.⁵⁰⁴ En tercer término, los actores gubernamentales anunciaron la puesta en marcha de la “Unidad de Seguimiento Especial de Personas Prófugas de la Justicia”. Este anuncio se produjo luego del homicidio cometido por una persona con pedido de captura en la ciudad de Santa Fe, a lo que se le anexaba una serie de resultados negativos de órdenes de detención, fundamentalmente de “barras bravas” de clubes rosarinos, existiendo la sospecha de los operadores judiciales de la existencia de connivencia policial que posibilitaba la fuga previa de aquellos que debían ser capturados. Al anunciar la medida, el secretario Iparraguirre apuntaba esta “sospecha política” del contubernio policial y al mismo tiempo daba cuenta del carácter embrionario de la medida a implementar y que, en última instancia, será la propia policía la responsable directa de la gestión de la unidad:

⁵⁰² Rosario 12, Rosario, 18/03/2008.

⁵⁰³ Rosario 12, Rosario, 18/03/2008.

⁵⁰⁴ La Capital, Rosario, 05/05/2008 y 06/05/2008.

*“Pareciera que en esta provincia las detenciones policiales se producen por azar [...] Y en algunos casos es sospechoso que las detenciones no se concreten [...] Todavía no sabemos a ciencia cierta cuantas personas trabajarán en esta Unidad porque deberán los jefes policiales establecer a la brevedad el personal que tendrían disponible”.*⁵⁰⁵

En cuarto lugar, se registró la propuesta política de implementación de un “Observatorio de Buenas Prácticas Policiales”, cuyo objetivo era relevar y premiar aquellas dependencias y prácticas laborales que demostraran capacidad de innovación en la respuestas a las demandas ciudadanas y al funcionamiento interno de la institución. En sentido estricto, a partir de un equipo de trabajo coordinado desde la Secretaría de Seguridad Comunitaria, se realizaron inspecciones y entrevistas a personal policial y de organizaciones intermedias, buscando evaluar cinco aspectos, a saber: a) prácticas innovadoras orientadas a mejorar la integración policía-comunidad-gobiernos locales; b) planes y acciones preventivas innovadoras; c) acciones complementarias de procedimientos policiales; d) implementación de mecanismos y acciones para mejorar la gestión institucional interna y e) acciones para el mejoramiento de los servicios policiales a la ciudadanía.⁵⁰⁶ Existía de acuerdo a los propios funcionarios del MS, la intención de motorizar con el observatorio, un mecanismo que posibilitara mayor control político de la actividad policial cotidiana, y como consecuencia de ello reconocer, con premios y ascensos, las buenas prácticas (generando así consenso con determinados funcionarios policiales) y, por el contrario, sancionar aquellas acciones inconvenientes o ilegales que habían sido detectadas. De todas formas, la iniciativa no dejaba de ser meramente simbólica pues no se trataba de un monitoreo regular y extendido en el tiempo y en el espacio y por otro lado, existían desacuerdos internos en el propio equipo de funcionarios del MS, en este sentido uno de ellos indicaba:

“Con la acción del observatorio vos caías para ver cuáles eran las buenas y las malas acciones de la policía, les caíamos con Asuntos Internos ante cualquier sospecha y las buenas acciones eran los reconocimientos de mérito en servicio en algún operativo que se premiaba luego en un acto público y con ascensos [...] este era la excusa que nosotros usamos para construir una serie de pautas, queríamos controlar que la policía dé respuestas, con algunos lográbamos mantener algún vínculo y otros reaccionaban de mala forma porque no estaban acostumbrados a que el poder político se meta en sus temas [...] era buena la idea pero ya estaba Font y no le había dado mucha bola a esta idea así que se fue diluyendo” (FO, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

En último término, los actores políticos del MS liderados por Daniel Cuenca, enunciarán públicamente sus intenciones de avanzar en un proceso de reforma legal estructural, mediante el envío a la Legislatura provincial de un proyecto normativo que reemplace la LOPSF N° 7395/75, buscando así complementar el proceso de reforma legal que se había iniciado y concretado en forma parcial durante las dos gestiones de Jorge Obeid. En el

⁵⁰⁵ La Capital, Rosario, 23/01/2009.

⁵⁰⁶ La Capital, Rosario, 27/07/2009.

marco de esta propuesta se registra, en la voz de los actores políticos, referencias y definiciones asociadas con el lenguaje de la reforma y la democratización policial y la necesidad de modernizar y adecuar la normativa aún vigente, cuya sanción databa de la época de inicio de los gobiernos militares y autoritarios, y que, en el caso concreto de la LOPSF (el corpus normativo policial más importante), ningún gobierno democrático había logrado su modificación ya sea por falta de voluntad política o por no haber logrado vencer las resistencias policiales y políticas a la iniciativa. Al momento del anuncio público, el ministro Cuenca indicaba:

*“Estamos trabajando en estos temas. Ya tengo un anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica. La idea es enviar todos los proyectos legislativos relacionados con la policía este año y lo más pronto posible [...] La Ley Orgánica se remonta al proceso militar, es muy vieja y poco práctica. Lo que pasa es que estamos haciendo un debate previo con distintos actores [...] por eso es un proceso lento [...] queremos una ley lo más consensuada posible con los actores involucrados. La propia policía y los legisladores vienen participando, le vamos anticipando los textos para que planteen sugerencias. Esta ley es muy importante como para que no se conozca [...] el consenso no será total pero seguramente mayoritario”.*⁵⁰⁷

De todas formas esta iniciativa no traspasó la frontera del anuncio público, pues nunca tuvo tratamiento parlamentario, situación influenciada, al menos, por dos factores, en primer lugar, el FPCyS durante el gobierno de Hermes Binner, tenía mayoría legislativa solamente en la Cámara de Diputados y no así en Senadores, donde se mantuvo la mayoría del PJ, tal cual venía registrándose desde 1987.⁵⁰⁸ Esto obligó en gran medida a que, desde el FPCyS, se tuvieran que desplegar densas estrategias de negociación legislativa a los fines de lograr consensos para la aprobación de los proyectos normativos movilizados. En segundo lugar, tal cual lo reconoce uno de los integrantes del MS de aquél momento, no existió un convencimiento que se tradujera en energía y voluntad política, por parte de los principales referentes del ejecutivo y legisladores “frentistas”, para dar impulso a esta iniciativa. Al respecto un ex funcionario entrevistado aseveraba:

“Nosotros mandamos un proyecto de ley y no nos dieron ni cinco de pelotas, quedó en la cámara, no siguió, sabíamos que era perfectible, que estábamos dispuestos a acomodarla un poco para que la aprueben y funcionar [...] Yo hablaba de una política de estado, no me daban bola [...] Porque nadie se quería meter con esto -y no era este lio de ahora- las políticas iban por otro lado, no por la seguridad [...] el día que la puedan sacar, la van a sacar, pero yo te puedo asegurar que no sé si todos estaban convencidos de esta necesidad [...]” (SC, ex funcionario, gestión Binner, 2007-2011, entrevista personal).

Encontramos aquí una faceta diferenciadora de esta primera gestión del FPCyS, dada por la baja apelación al recurso de la reforma legal como táctica orientada a incidir en el gobierno de la institución policial, como sí había sucedido fundamentalmente durante los gobiernos

⁵⁰⁷ Rosario 12, Rosario, 17/04/2008.

⁵⁰⁸ Debemos recordar que durante el gobierno de José María Vernet (1983-1987), la Cámara de Senadores provinciales, tuvo mayoría de legisladores pertenecientes a la UCR. Desde la gobernación de Víctor Félix Reviglio en adelante, el PJ mantuvo la mayoría parlamentaria en ambas cámaras, hasta la gestión de FPCyS a partir de 2007, donde volvió a producirse una modificación en estas distribuciones parlamentarias.

obeidistas. Ponemos énfasis sobre este aspecto, no solamente en términos de diferenciación de otras administraciones provinciales, sino que debemos recordar que uno de los “objetivos políticos” en materia de seguridad, plasmado en el programa de gobierno del FPCyS, era “revisar las leyes y los reglamentos que no se ajusten a una operatividad moderna y democrática”.

3.3. Acciones políticas frentistas receptoras del “lenguaje del déficit”.

Dentro de la política policial “frentista” y en consonancia con lo que había sido también esbozado como uno de sus “objetivos políticos” orientado a “proveer el equipamiento del personal e incorporar la tecnología necesaria a la policía santafesina”, encontramos una marcada presencia de iniciativas y acciones políticas tendientes a nutrir de mayores recursos (en todos los planos: personal, movilidad, salarial, tecnología, infraestructura, etc.) a la institución policial. De esta forma, los referentes del “progresismo santafesino”, abonaban a la reproducción y consolidación de lo que hemos antes llamado “lenguaje del déficit”, construcción social a esta altura, a la que tributan por igual policías y políticos (Gonzalez, Montero y Sozzo, 2010).

Estas acciones políticas proyectadas formalmente en el “programa de gobierno”, estaban sustentadas, salvo algunas excepciones, en las propias opiniones de los integrantes del MS, quienes construyeron una imagen de la institución policial (que habían “heredado sin beneficio de inventario” de las administraciones previas del peronismo santafesino) anclada sobre la idea de la existencia de un dispositivo desprovisto y escuálido de recursos, lo cual se explicaba por el abandono, la desidia y el desinterés de los actores políticos que gobernaron durante más de veinte años la PSF y las políticas de control del delito en el territorio provincial. En esta dirección, un funcionario de aquella gestión del MS, manifestaba:

“Desde lo material la seguridad estaba muy maltratada: infraestructura, personal, métodos primitivos para manejar la policía. Era una versión primitiva de seguridad como se hablaba de policía y seguridad [...] la infraestructura era mala, estaba poco tratado, abandonado [...] efectivamente no era un área superlativa, con muchos problemas básicos, elementales, de todo orden que eso por supuesto conspiró para el inicio de una nueva gestión y demoró mucho tiempo en poder ordenarse, desde lo administrativo era un descontrol, una infraestructura básica venida a menos, no encontramos un buen sector policial. Era una de las áreas precarias que tenía el gobierno [...] una fuerza policial precaria, con una estructura de seguridad policial muy precaria, muy débil y con innumerables problemas, administrativamente la cantidad de juicios que teníamos y de reclamos de diez, quince años atrás, todos expedientes, todo un abandono administrativo de parte de la policía que nos hizo que empezáramos a trabajar hasta tarde en armar un ministerio en serio” (SC, ex funcionario, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

Articuladas sobre estas adjetivaciones de una policía necesitada de recursos que ameritaba, por parte de los actores políticos, respuestas inmediatas y urgentes, asistimos durante estos

cuatro años en forma ininterrumpida a la materialización, acompañadas de una sólida estrategia de enunciación mediática, de acciones tendientes a abordar “los déficits” policiales”.⁵⁰⁹ Al momento de anunciar públicamente estas medidas los actores políticos procuraron justificarlas en razones tales como: a) mejoramiento y reconocimiento de las condiciones laborales⁵¹⁰; b) dar cumplimiento a una “deuda histórica” que los gobiernos

⁵⁰⁹ A los fines ilustrativos podemos mencionar las siguientes iniciativas políticas en este campo, registradas en los principales medios gráficos provinciales: “Binner firmó decreto para pagar los \$ 500 a los policías por los uniformes (La Capital, Rosario, 28/12/2007); “La Policía pagará deuda con los policías” (Rosario 12, Rosario, 29/12/2007); “Más policías y más móviles ante la crisis de seguridad en Santa Fe” (Rosario 12, Rosario, 30/01/2008); “Destinarán \$ 51 millones para equipar a la policía” (La Capital, Rosario, 21/02/2008); “Binner habló de negociación salarial para docentes y policías” (Rosario 12, Rosario, 17/02/2008); “Piden autorización para el nombramiento de 1800 efectivos” (La Capital, Rosario, 16/03/2008); “Media sanción para la incorporación de policías” (La Capital, Rosario, 13/04/2008); “La provincia incorpora nuevos policías para combatir el delito (La Capital, Rosario, 18/04/2008); “Anunciaron la suba del 25% en los salarios de la policía provincial” (La Capital, Rosario, 04/04/2008); “Convocan para sumar más de 600 agentes a la policía provincial” (La Capital, Rosario, 04/06/2008); “En 60 días la Policía santafesina tendrá 150 camionetas nuevas” (La Capital, Rosario, 23/06/2008); “Compran mil escopetas para la policía provincial” (La Capital, Rosario, 09/07/2008); “Binner entrega patrulleros” (Rosario 12, Rosario, 23/07/2008); “Construirán nueva comisaría en Venado Tuerto” (La Capital, 26/07/2008); “800 nuevos policías para la provincia” (Rosario 12, Rosario, 28/07/2008); “Entrega de 49 móviles en San Lorenzo y Rosario” (La Capital, Rosario, 05/08/2008); “La policía incorporó 827 nuevos suboficiales de los cuales 164 estarán en Rosario” (La Capital, Rosario, 01/10/2008); “La provincia proveerá uniformes para la policía” (La Capital, Rosario, 22/12/2008); “Carlos Iparraguirre: La policía hoy está mucho mejor [...] Esto significó dotar a la fuerza de 600 vehículos, de personal y de mejores sistemas de comunicación” (Rosario 12, Rosario, 25/01/2009); “Incorporan a 487 agentes a la policía provincial” (La Capital, Rosario, 05/02/2009); “Binner anunció que saldrán los 100 millones de pesos que se adeuda a la policía” (La Capital, Rosario, 13/08/2009); “Cuenca bajó línea [...] decidimos asignar partidas que no estaban presupuestadas para que cuenten con equipamiento básico como los chalecos, los equipos de comunicación y los móviles” (Rosario 12, Rosario, 07/03/2009); “Las chicas copan los cursos de ingreso a la policía” (La Capital, Rosario, 15/11/2009); “Incorporan a 700 agentes” (La Capital, Rosario, 22/09/2009); “Rosario contará con 10 puestos de videovigilancia en sus accesos” (La Capital, 28/07/2010); “Las netbooks llegaron a los patrulleros” (La Capital, Rosario, 13/08/2010); “Construirán nuevas comisarías en Rosario” (La Capital, Rosario, 19/08/2010); “Anuncian la remodelación integral de nueve comisarías de Rosario” (La Capital, Rosario, 01/09/2010); “Gaviola anunció el ascenso a 128 agentes [...] y promoción de 3858 efectivos policiales” (La Capital, Rosario, 01/09/2010); “Licitación de 160 motocicletas para la policía ‘provincial’” (Rosario 12, Rosario, 12/09/2010); “Ahora Santa Fe apuesta a tener policías universitarios. Incrementarán la cantidad de policías hasta llegar, de aquí a tres años, a una relación de tres efectivos nuevos por cada uno que se retire” (La Capital, Rosario, 13/10/2010); “Pagan ascensos y actualizarán el valor de los adicionales policiales” (El Litoral, Santa Fe, 14/02/2011); “Gaviola expuso en San Justo los ejes en materia de seguridad [...] detalló plan de modernización y fortalecimiento de los cuerpos policiales que demandó la inversión superior a 100 millones de pesos y que incluye la compra de 8500 chalecos antibalas, 100 camionetas, 320 patrulleros, 160 motocicletas, dos camiones, 3000 pistolas, 500 escopetas y 1000 equipos de comunicaciones [...] la construcción de 12 nuevas comisarías [...] y la refacción de 60 dependencias policiales [...]” (El Litoral, Santa Fe, 25/02/2011); “Ingresarán más de 400 agentes a la policía para tareas administrativas” (El Litoral, Santa Fe, 15/04/2011); “La provincia inauguró un Caps y entregó 19 patrulleros” (El Litoral, Santa Fe, 29/06/2011).

⁵¹⁰ Por ejemplo: “Estas acciones marcan el inicio de los cambios que este gobierno pretende concretar para un mejoramiento de las condiciones laborales que se van a ir estableciendo para el personal de seguridad [...]” (declaraciones de Daniel Cuenca, La Capital, Rosario, 04/04/2008). “El gobierno hizo una evaluación general y estimó que la policía estaba más retrasada que otros agentes estatales. Es parte de la reestructuración que queremos darle a la policía, queremos transformar esto que es un empleo con riesgo en un empleo digno y con un mejoramiento de las condiciones [...] en el marco de la seguridad que vivimos, la policía tiene que tener un respaldo importante” (declaraciones del ministro Cuenca, Rosario 12, Rosario, 08/04/2008).

han tenido con la institución policial⁵¹¹; c) la necesidad de dar respuesta a una de las principales demandas de la ciudadanía⁵¹²; d) de dotar a la policía de mayores recursos para el control del delito⁵¹³; e) como respuestas a “crisis o demandas” sociales frente a “olas de inseguridad”⁵¹⁴; f) generar empatía de entre las filas policiales⁵¹⁵; entre otras justificaciones alegadas.

⁵¹¹ Algunos ejemplos de estas iniciativas: “El gobierno provincial aún se encuentra en deuda con la policía. Muchas cosas se han logrado y otras estamos en camino de lograrlas [...] para cumplir con nuestra promesa y de esta forma cumplir con viejas demandas de la policía” (declaraciones del gobernador Binner, La Capital, Rosario, 13/08/2009). “Con estos ascensos estamos dando respuesta a lo que prometíamos en nuestra campaña [...] Esta es una deuda que debió abonarse en gestiones anteriores” (declaraciones del ministro Gaviola, El Litoral, Santa Fe, 14/02/2011). “Estos vehículos, más allá de su utilidad material, representan un símbolo de la importancia que el gobierno provincial le da al tema de la seguridad [...] de esta forma también estamos recuperando una institución que fue abandonada durante años” (declaraciones de Álvaro Gaviola, El Litoral, Santa Fe, 29/06/2011). “Hemos recuperado la carrera policial mediante ascensos y con el mejoramiento del salario, poniendo a la policía en igualdad de condiciones con otros sectores” (declaraciones del ministro Gaviola, El Litoral, Santa Fe, 31/08/2011).

⁵¹² En esta dirección se registraron los siguientes hechos: “Es un intento de atender a la mayor demanda de la ciudadanía como es la seguridad” (declaraciones de Hermes Binner, La Capital, Rosario, 21/02/2008). “Hemos hecho lo que teníamos que hacer en materia de medidas contra la inseguridad, dotando de más recursos a la policía, tal cual nos lo venía exigiendo los ciudadanos de esta provincia” (declaraciones del gobernador Binner, El Litoral, Santa Fe, 23/03/2011).

⁵¹³ Por ejemplo: “Es necesario contar con estos elementos para posicionarnos frente al delito. Queremos una policía moderna, que respeta la ley y que tenga con qué enfrentar el problema de la inseguridad. Este es un mensaje parcial dentro de otras medidas no tan inmediatas, pero entendemos la necesidad de hoy de la policía” (declaraciones de Daniel Cuenca, La Capital, Rosario, 21/02/2008). “La provincia ha comprado más móviles, implementó el sistema 911, entregó chalecos antibalas a la Policía para combatir el flagelo del delito” (declaraciones de Binner, El Litoral, Santa Fe, 23/03/2011).

⁵¹⁴ En relación a estas justificaciones los actores políticos aseveraron: “Nos preocupa la ola de crímenes que se registra en la capital provincial [...] hay un acuerdo general para que las fuerzas policiales tengan una recomposición mejor que la que va a surgir de las paritarias. Esto tiene que ver con la necesidad de otorgarle a un sector muy postergado alternativas para que accedan a la vivienda, educación para sus hijos y una vida normal. Necesitamos tener un buen servicio de seguridad y de prevención y eso se logra con instrucción y aportando los elementos necesarios, para que no tengan que comprarlos ellos y también con la recomposición salarial que merecen” (declaraciones de Binner, Rosario 12, Rosario, 05/02/2008). “Ante tal esfuerzo económico, no será menos la exigencia para responder a la inseguridad. Estamos procurando dotar a la fuerza de mecanismos estructurales para que puedan desarrollar su tarea y así lo deberán hacer” (declaraciones del ministro Cuenca, La Capital, Rosario, 21/02/2008). “Una de las medidas adoptadas fue mejorar el aspecto institucional y las condiciones en que realizan su tarea los hombres y mujeres de la fuerza [...] daremos prioridad en la distribución del equipamiento a la ciudad de Santa Fe, por la situación de inseguridad especial que está viviendo” (declaraciones de Daniel Cuenca, Rosario 12, Rosario, 22/02/2008). “La policía está ahora en mejores condiciones de prevenir el delito [...] Nos duelen y nos preocupan los hechos de inseguridad, por eso la tarea del Ministerio de Seguridad es generar las mejores condiciones para la institución policial” (declaraciones de Carlos Iparraguirre, Rosario 12, Rosario, 25/01/2009).

⁵¹⁵ Los siguientes son ejemplos de estas justificaciones políticas: “Nosotros quisimos independizar el sueldo policial y tampoco pudimos, UPCN nos decía es un empleado público así que, si aumenta la policía aumenta todo, y bueno no pudimos. Independizar el sueldo del policía es un tema importante, manejarlo con otros cánones que el empleado administrativo de cualquier ministerio, y no se pudo. Eso era un mensaje importante para la policía para ver que los queríamos respaldar y reconocerlos como no se había hecho hasta ese momento. Pero ese es un marco, yo creo que voy a tener un buen policía cuando yo desde Estado formo un buen policía, el policía no es un esclavo ni un héroe, es un laburante, yo como Estado sino le doy buenas condiciones, empiezo a perder mi mando de liderazgo de cómo exigir, que se sienta parte [...] yo veo que tiene que comprarse la bala y otras cosas, y pierdo el respeto, no le puedo mandar, porque no le doy ningún marco de apoyo estatal como para decir ‘yo te exijo mucho y te doy también mucho y vos tenés que cuidar este trabajo’ que no es más que eso, es un trabajo como cualquier otro, tiene que defender a la gente en la calle y nada más que eso, y estar subordinado al poder político, eso es, y con eso yo he discutido frente a

3.4. Dinamizadores de los equilibrios fluctuantes en la trama vincular político-policial.

El conjunto de interacciones y relaciones sociales que se registraron en el entramado político-policial durante la primera gestión del FPCyS, representaron, una vez más y necesariamente, tensiones y consensos de contenido variable. En este espacio temporal emergieron un cúmulo de eventos y situaciones – algunos de los cuales ya hemos descripto previamente- que dan cuenta cómo, las relaciones entre los grupos mencionados, lejos estuvieron de ser estáticas, consensuales, ni mucho menos armónicas. Durante estos cuatro años de administración “frentista”, tanto políticos como policía dirigirán sus esfuerzos y estrategias para mantener o modificar sus posiciones en la interdependencia funcional que los une, generando impactos diversos en el equilibrio y diferenciales de poder. Seguidamente identificaremos y describiremos los eventos y hechos más relevantes registrados en el período 2007-2011, a los cuales debemos anexar a los ya descriptos anteriormente, que dinamizaron los equilibrios fluctuantes de poder en la configuración que vincula a políticos y policías en el contexto santafesino.

3.4.a. Entramados delictivos y la regulación ilegal del narcotráfico.

Como consecuencia de una dinámica inercial y con marcada continuidad en relación a lo registrado previamente en las tres gobernaciones del PJ entre 1995 y 2007, durante la administración de Hermes Binner, persistirá la presencia de eventos que daban cuenta de la existencia de entramados con participación policial en la regulación ilegal de economías delictivas o de ejercicio abusivo de sus funciones y competencias, produciendo algunos de ellos “escándalos públicos” con intensidades y consecuencias diversas en el terreno político-social y para la trama vincular político-policial en particular. La problematización y la manifestación de posicionamientos y reacciones públicas de los actores políticos del

ellos, duro a veces, a veces con algún relativo tuvo éxito, otras tampoco tenía con que instrumentarlo” (SC, ex funcionario, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal). “La verdad que nosotros nos encontramos con una estructura policial sumamente obsoleta con falta de recursos, entonces el segundo era una tema presupuestario, no se alcanzaba. Si bien era una demanda muy fuerte, la sociedad no alcanzaba a dimensionar que eso tenía que ir acompañado de otras decisiones, hubo mensajes importantes, porque qué es lo que se creía, dotando de equipamiento, más control pero también más acompañamiento a la policía y resolviendo los retrasos que tenían en sus jerarquizaciones, mejorando sus salarios, eran todas líneas que el policía se iba a sentir reivindicado, atendido por el gobierno, y eso iba a redundarse en una mejoría de la prestación de su servicio. Muchas de esas cosas se hicieron, es decir, el primer aumento salarial a la policía se le dio un punto más de lo que se había acordado con los gremios estatales, era un mensaje fuerte, pero el tema presupuestario era un problema, y las autolimitaciones de no haber puesto una estructura política con capacidad de gestión para llevar adelante y sostener mucho de esos cambios” (FO, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

FPCyS frente a los hechos de corrupción y violencia policial, no fue lineal ni homogénea durante este período. Estas variaciones se expresaron no solamente en el postura que tuvieron los funcionarios que ocuparon el “vértice” del MS, nos referimos a Daniel Cuenca y Álvaro Gaviola, sino también en los posicionamientos diferenciados que asumieron las segundas líneas ministeriales, principalmente a nivel de la Secretaría de Seguridad Pública (ocupada sucesivamente por Carlos Iparraguirre y Horacio Ghirardi); de la Secretaría Comunitaria (Ubaldo Modarelli en primer término, sucedido por Enrique Font) y de la Secretaría de Control de Fuerzas de Seguridad (dirigida primariamente por Gonzalo Armas y luego por Facundo Paschetto), áreas todas ellas con competencia o incidencia directa o indirecta en estas problemática.

Un segmento de estos actores del MS, buscaron abordar estos fenómenos, con suerte y efectos dispares, en forma de problematización proactiva y/o reaccionando frente a casos que adquirirían alta visibilidad social, es decir que devenían en “escándalos públicos”, mediante respuestas políticas simbólicas o concretas que impugnaban y/o buscaban sancionar la ilegalidad o entramado policial emergente. Otro segmento de estos funcionarios políticos, desplegaron estrategias marcadamente simbólicas y reactivas, a través de las cuales se procuraba disminuir el impacto y los costos sociales y políticos derivados de los casos de corrupción y violencia policial, pero sin avanzar con planes y acciones tendientes a prevenir y desarticular estructuralmente estas dinámicas institucionales. Por último, un tercer grupo de referentes políticos, directamente desarrollaban estrategias negacionistas o que buscaban minimizar las consecuencias políticas y legales de estas redes y prácticas de ilegalidad institucional.

Durante este período gubernamental, nos encontramos con dinámicas y redes de ilegalidad policial similares a los que ya habíamos identificado en las administraciones anteriores pero con presencia mediática más regular e intensa, tales como: la estructuración y despliegue de tramas de recaudación ilegal tendientes al aseguramiento de mecanismos de suspensión de la aplicación arbitraria de la ley;⁵¹⁶ crecimientos patrimoniales injustificados de

⁵¹⁶ A título ejemplificativo de la presencia de estas prácticas ilegales podemos apoyarnos en los siguientes casos registrado por la prensa escrita: “Se fugaron presos de la Comisaría 21 [...] se investiga facilitamiento policial de la fuga” (Rosario 12, Rosario, 14/01/2008); “Están acusados de extorsión. Los ocho policía acusados de extorsionar, privar de la libertad y robar pertenencias a dos turistas, entre ellos un español en Rosario [...]” (Rosario 12, Rosario, 15/01/2008 y 16/01/2008). “Desplazaron al jefe de policía de San Lorenzo por brindar protección y servicio de custodia a casino clandestino” (La Capital, Rosario, 08/08/2008); “Por la fuga de dos presos relevan jefe y subjefe de la Seccional 5° [...] se investiga anomalía de la fuga” (La Capital, Rosario, 04/09/2008; 05/09/2008); “Estoy preocupado por los malos policías. Un fiscal investiga a ocho efectivos de la Patrulla Urbana por irregularidades en un operativo tras un asalto” (La Capital, Rosario, 24/03/2008); “Coimas. Un agente de policía de la Guardia Rural Los Pumas [...] se

funcionarios policiales;⁵¹⁷ usos excesivos de la fuerza y de las facultades legales⁵¹⁸; involucramientos activos en grupos delictivos;⁵¹⁹ malversaciones y defraudaciones de los recursos públicos;⁵²⁰ entre las más visibles.

encuentra seriamente comprometido por una denuncia que lo señala como negociador de coimas a camioneros que circulan por el sur provincial” (Rosario 12, Rosario, 02/06/2009); “Separan de sus cargos a 5 custodios de Alcaidía de Santa Fe. Quieren saber qué paso. Se investiga connivencia en la fuga de 7 presos” (Rosario 12, Rosario, 22/06/2009); “Binner llevará a la Justicia cualquier irregularidad. Declaraciones tras la muerte de un efectivo que custodiaba un prostíbulo clandestino” (Rosario 12, Rosario, 23/06/2009); “Corrupción. De las Cajas Negras a la vigilancia en los prostíbulos del centro. Las extendidas redes de los más oscuros negocios policiales en Rosario. Servir para recaudar” (Rosario 12, Rosario, 28/09/2009); “Una jueza imputó a siete policías por facilitar la fuga masiva de la Alcaidía” (La Capital, Rosario, 03/03/2010); “La Policía de Rosario tiene nuevo jefe [...] Una investigación del periodista Carlos Del Frade involucra al comisario Hugo Fornero con tres causas judiciales por ilegalidades” (La Capital, Rosario, 03/03/2010); “6500 policías involucrados en causas judiciales” (Rosario 12, Rosario, 19/02/2010); “Desplazan a seis jefes de la Alcaidía de la Jefatura de Policía. La connivencia, algo para investigar” (Rosario 12, Rosario, 07/05/2010 y La Capital, Rosario, 06/05/2010 y 07/05/2010); “Dejaban salir los presos y no controlaban su regreso. Desplazan los jefes de la Alcaidía de Melincué” (La Capital, Rosario, 03/08/2010 y 25/09/2010); “Desplazaron a tres policías por dar protección a punguistas en la Terminal” (La Capital, Rosario, 18/08/2010 y 19/08/2010); “Detienen por extorsión a un subcomisario en Santa Fe [...] cobraba coimas para inspeccionar y habilitar las agencias de seguridad privada” (La Capital, Rosario, 19/09/2010); “Extorsión policial en los pasillos de Tribunales. Dos agentes fueron denunciados al ser descubiertos pidiendo \$5 mil para liberar a dos presos” (La Capital, Rosario, 26/11/2010); “Detuvieron a jefe policial rosarino por hecho de soborno” (Rosario 12, Rosario, 17/08/2011); “Desplazaron al comisario de la Seccional 15° de Rosario. Asesor de seguridad privada. El comisario Bella es investigado por recomendar a integrantes de la vecinal Villa del Parque la contratación de una empresa de seguridad privada integrada por ex policías” (Rosario 12, Rosario, 30/08/2011).

⁵¹⁷ Por ejemplo: “Toledo Jefe de la UR II. Comisario con chapa. El jefe de la Unidad Regional II, Osvaldo Toledo, reconoció ayer que posee tres taxis a nombre de sus esposa y de su hijo [...]” (Rosario 12, Rosario, 06/03/2008 y 07/03/2008).

⁵¹⁸ Sobre estas prácticas se registraron casos como los siguientes: “Un video casero registró el salvaje castigo de policías a un adolescente” (La Capital, Rosario, 21/11/2008); “Santo Tomé: brutal paliza de agentes a un joven” (La Capital, Rosario, 21/11/2008); “Detuvieron a cuatro militantes de Giros. Denuncian que la detención fue arbitraria y fueron sometidos a violencia” (Rosario 12, Rosario, 02/08/2009; 05/08/2009 y 06/08/2009); “Malos tratos a familiares de los detenidos en Alcaidía. Desnudas y frente a la pared” (Rosario 12, Rosario, 07/08/2009); “Denuncian virtual fusilamiento de un chico de 16 años” (Rosario 12, Rosario, 17/12/2009); “Organizaciones sociales reclamaron que se investigue la represión policial” (Rosario 12, Rosario, 29/01/2010); “Piden prisión para 16 policías por duro maltrato a jóvenes” (La Capital, Rosario, 28/04/2010); “Pasaron a disponibilidad a la cúpula de la comisaría de Rincón por apremios ilegales” (La Capital, Rosario, 11/08/2010 y 12/08/2010); “Amsafé va al a Defensoría para que se investigue intimidación policial hacia los maestros” (La Capital, Rosario, 13/08/2010); “La maldita sensación de una maldita policía [...] Fotógrafo del Diario El Ciudadano detenido arbitrariamente y brutalmente golpeado en la comisaría 3ra [...]” (Rosario 12, Rosario, 19/12/2010); “Denuncian brutalidad policial en Cañada de Gómez. Quieren que robe. La hermana del chico de 17 años golpeado por la policía y tirado en un baldío dijo que quieren que vuelva a robar para ellos” (Rosario 12, Rosario, 04/09/2011; 06/09/2011; 07/09/2011 y 14/09/2011); “Siguen pegando abajo a los pibes más pobres. Ocho policías de dos comisarías céntricas de la ciudad de Santa Fe están detenidos bajo la acusación de haber sometido a golpes y choques de electricidad a tres menores” (Rosario 12, Rosario, 04/09/2011); “Adolescentes en Rosario. Se suma a las denuncias que hubo en Santa Fe. Otro menor brutalmente golpeado por la policía” (Rosario 12, Rosario, 25/09/2011); “Denuncian una muerte por violencia policial en Cañada de Gómez. Un suicidio con demasiadas sospechas” (Rosario 12, Rosario, 23/11/2011); “Torturas, apremios ilegales y falta de garantías en juicio. Un caso que revela la brutalidad policial y la incompetencia judicial (Rosario 12, Rosario, 27/11/2011).

⁵¹⁹ Ejemplo de estas prácticas ilegales se registraron en noticias como las siguientes: “Pasan a disponibilidad a jefe de la UR X junto a otros diez policía por robo de 16500 litros de nafta de un poliducto de YPF-Repsol” (La Capital, Rosario, 18/12/2007; 01/07/2008); “El comisario que no cuida la puerta [...] el titular de la comisaría 6ta está acusado de liberar el acceso a barras canayas” (Rosario 12, Rosario, 13/02/2008); “Desplazan a dos jefes. Estaban a cargo de la UR 11 [...] figuraban en una nota donde constarían relaciones entre los comisarios y una banda dedicada a robos en vivienda” (Rosario 12, Rosario, 01/04/2009);

Decíamos anteriormente que los posicionamientos y las reacciones de los actores del FPCyS frente a estos fenómenos lejos estuvieron de ser homogéneos, por el contrario fueron variables y con vaivenes más o menos pronunciados, según los funcionarios involucrados y el contexto donde esas posiciones o reacciones se expresaron. En esta dirección, encontramos opiniones como la del Ministro Cuenca, quien en un acto de promoción y egreso de cadetes del ISEP, fijaba una posición simbólica de “no tolerancia política” frente a este tipo de ilegalidades policiales, puntualizando:

*“Hay dos veredas, ustedes están en una sola. Se cruza la vereda para aprehender al que está allí y no para estar con él. No habrá miramientos para el que cruce la frontera de la ley [...] El uniforme es algo que ustedes tienen que honrar y no manchar. A la policía se vienen a combatir el delito no a estar con el delito [...] Tampoco vamos a mirar hacia otro lado cuando la institución se esté desmoronando o contaminando. Su correcto y leal trabajo va a tener todo el apoyo del ministerio. No se contaminen. Los insto a trabajar y dignificar esta noble profesión que es ser buen policía. El que no lo sea no podrá estar en la institución”.*⁵²¹

Al mismo tiempo que se buscaba dar “señales” frente a la tónica que tomarían los actores políticos frente a estos casos, se reconocía la complejidad de la problemática y nuevamente aparecía a travesada por la distinción de problemas de gestión política “urgentes” y coyunturales, diferenciados de los estructurales y de largo alcance, colocando en este último grupo, al fenómeno de la violencia y la corrupción policial. El mismo funcionario, señalaba:

“Cualquier policía que anda robando o delinquiendo tiene que ir preso. Esto es norma para cualquier policía de la provincia de Santa Fe. Y no me refiero a este caso en particular porque no lo conozco. Sí, digo, que cualquier policía que infringe la ley y es descubierto va a tener su sanción. Yo no quiero que el policía esté

“Detuvieron a cinco policías acusados de formar una banda delictiva”. Entre los policías involucrados se encontraba Germán Almirón, quien luego tendrá una activa participación en la red de soporte de la denominada banda criminal “Los Monos”. (Rosario 12, Rosario, 14/01/2010 y 15/01/2010); “El ministro de seguridad analiza el ataque al micro de NOB [...] La complicidad policial es otro elemento de la hipótesis” (Rosario 12, Rosario, 07/02/2010); “Desde el PJ dicen que algún sector de la policía cubre a los barras” (La Capital, Rosario, 08/02/2010); “Asesinato de Pimpi Caminos [...] detienen a cinco personas, incluida la de un policía, Alejandro Ismael Urquiza, alias Angelito Negro” (La Capital, Rosario, 24/03/2010; Rosario 12, Rosario, 25/03/2010); “Allanan la Alcaldía policial y dejan preso al subjefe por presunto cohecho”. Cobraba para dar protección a dos detenidos de apellido Ungaro acusado del homicidio del ex líder de la barrabrava de NOB, Pimpi Caminos” (La Capital, Rosario, 02/06/2010 y Rosario 12, Rosario, 03/06/2010); “Separan a un comisario por faltantes de armas” (La Capital, Rosario, 27/08/2010).

⁵²⁰ Aquí se registran casos como los siguientes: “Rafaela: relevan a jefe policial que uso móvil para minivacaciones” (La Capital 05/08/2008); “Intervinieron la Unidad Regional de Tostado. El Ministerio de Seguridad de la provincia ordenó la intervención de la Unidad Regional de Tostado luego que una serie de allanamientos judiciales constataron fuertes irregularidades administrativas de esa departamental” (La Capital, Rosario, 05/09/2008); “Opaca decisión y relevo en cuartel de la TOE. La jefa del área contable de la Tropa de Operaciones Especiales fue pasada a disponibilidad luego de que, tras un incendio ocurrido una semana atrás, dispusiera la quema total de documentación [...] donde estaba registrado todo el movimiento de dinero, partidas especiales, gastos reservados y minutas contables” (La Capital, Rosario, 23/04/2009); “Comisario explica su remoción. Fue relevado el jefe de la División de Administración y Finanzas de la UR II por irregularidades, comisario principal Omar Pitón” (La Capital, Rosario, 27/05/2010); “Binner admitió que la policía hace adicionales que no se informan” (La Capital, Rosario, 20/08/2010 y 21/08/2010); “Polémica por la adquisición por el valor de la adquisición de 160 motos para patrullaje policial” (La Capital, Rosario, 10/09/2010 y Rosario 12, Rosario, 12/09/2010).

⁵²¹ La Capital, Rosario, 09/02/2008.

*con el delito, sino en su contra. Así que el mensaje es claro para cualquiera. Vamos a apoyar a aquel agente que esté trabajando para la comunidad y no al que lo hace en su provecho [...] El poder político no va a apañar ninguna situación como ésta. Cualquier cosa que surja va a ir teniendo el apoyo en la investigación. Por lo demás, hay un proceso largo de ir acompañando una depuración en la fuerza de aquellos malos policías que no tiene que estar. Esto sí, es a largo plazo y más difícil de organizar".*⁵²²

Al mismo tiempo, algunos actores frentista procuraron encontrar en estos posicionamientos simbólicos una supuesta diferencia con gestiones gubernamentales previas, endilgándoles a éstas una supuesta negación u ocultamiento de estas problemáticas, por ejemplo el mismo gobernador Hermes Binner, declaraba:

*"Estos casos antes no se conocían, y desde que está el ministro Cuenca, hay toda una situación de esclarecimiento de muchos hechos que antes pasaban absolutamente desapercibidos [...] Queremos que se conozca todo lo que pasa dentro, creo que esa es la base fundamental para construir una policía fiable y defendida por la población en su conjunto [...] Nosotros no vamos a defender lo indefendible y vamos, sí, a promover permanentemente el esclarecimiento de los hechos para que la población tenga conciencia de lo que tiene, y también conciencia de que hay muy buenos policías que tenemos que defenderlos todos".*⁵²³

En similar sentido, el Secretario de Seguridad Pública, puntualizaba:

*"No ocultamos absolutamente nada, todo lo que no es secreto de sumario lo hacemos público. No ponemos las manos en el fuego por nadie" y recordó que "cuando hubo que sancionar a alguien se ha hecho y esa es la diferencia con otras épocas".*⁵²⁴

Asimismo algunos de los actores "frentistas", si bien hacían un reconocimiento expreso de la corrupción y la violencia policial, también desplegaban acciones que buscaban distribuir las responsabilidades institucionales respecto a la investigación y sanción de estas prácticas y redes de ilegalidades. Por ejemplo, el gobernador señalaba:

*"Realmente tiene que ser Asuntos Internos, el que tiene la mayor responsabilidad, son ellos quienes lleven a cabo la investigación y cualquier situación que se detecte tiene que pasar por la Justicia".*⁵²⁵

También el Ministro de Justicia y DDHH, Héctor Superti, y el Secretario Ghirardi, en sentido similar, indicaban públicamente:

*"El ejecutivo por sí solo no puede responder frente a la corrupción policial. Necesitamos que el Poder Judicial establezca prioridades de persecución penal requiriendo a los fiscales mayor atención a la investigación y juzgamiento de los delitos que se vinculen con la corrupción policial [...] Si la Justicia Penal le da prioridad a este tipo de causas, vamos a estar en condiciones de avanzar muchísimo en el tema. Si no da prioridades a este tipo de causas por más que a nivel administrativo se avance no vamos a llegar a lo que es más importante, que es la fuerte aplicación de la ley penal en aquellos policías que delinquen usando el uniforme".*⁵²⁶

"Creo que la referencia más fuerte que hacía el doctor Superti es la necesidad de que estas causas encuentren su resolución definitiva, de alguna manera era una apelación a la Justicia para que se acelere el tratamiento de la causas donde hay involucrados agentes policiales, lo que no quiere decir que vayan a resultar todos culpables. Vale entender que Superti hacía referencia a causas que abarcan segmentos entre los 10 y los 12 años, es decir que no estamos diciendo que de los 6500 agentes todos estén en la actualidad en la fuerza, sino que es un período de años donde se han visto agentes involucrados, algunos con causas más

⁵²² El Litoral, Santa Fe, 03/09/2008.

⁵²³ Rosario 12, Rosario, 23/06/2009.

⁵²⁴ Rosario 12, Rosario, 25/03/2010.

⁵²⁵ Rosario 12, Rosario, 23/06/2009.

⁵²⁶ La Capital, Rosario, 14/07/2009.

*graves y otros de menor relevancia. De todas maneras es importante que se resuelvan estos casos y los que son culpables sean condenados, y eliminados de la fuerza si es que todavía están y si no son culpables podrán volver a la actividad porque muchos de ellos están inhabilitados para ejercer su acción en la vía pública”.*⁵²⁷

Por otro lado, se registraban posicionamientos políticos que más bien transitaron por el terreno de la minimización y otras de una “naturalización” de estas prácticas policiales, mediante declaraciones tales como:

“Nosotros estamos recogiendo todas las denuncias que están llegando a través de Asuntos Internos, comentarios, manifestaciones anónimas, todos elementos que hacen que uno tome directivas de cómo orientar la investigación hacia un sentido u otro. De todas formas muchas veces estas no tienen seriedad, ni elementos probatorios o no suficientes” (declaraciones del Ministro Álvaro Gaviola).⁵²⁸

“Respecto de los casos de funcionarios policiales acusados de algún delito, no podemos tomar una decisión general y colocar a todos en la misma bolsa, debemos analizar caso por caso” (declaraciones de Carlos Iparraguirre).⁵²⁹

“Es razonable que la sociedad piense que existe connivencia policial en determinados temas, pero nosotros debemos basarnos en datos objetivos y comprobables” (declaraciones del Secretario Facundo Paschetto).⁵³⁰

“La policía de Santa Fe no escapa de lo que son el resto de las policías del país. La policía no nace de un repollo, sino de esa propia sociedad [...] Yo no los tengo, son números que ha dado el ministro de Justicia, son datos gruesos, y habría que hacer una tarea de desagregación de datos. De todos modos no todos son culpables, por eso es importante que la Justicia acelere la resolución de estas causas para que quede blanco sobre negro y así saber quiénes tienen que cumplir una pena y ser separados de la fuerza y quienes deben volver a trabajar normalmente, sacándolo del grado de disponibilidad por ejemplo. No se puede hacer un análisis tan lineal, porque muchas veces el policía por estar persiguiendo delitos, por estar en la calle, por estar vinculado a actividades que la sociedad quiere combatir, muchas veces es injustamente denunciado. En otros casos hay malos policías, y a ellos los vamos a perseguir y sancionar, para lo cual hemos creado una Secretaría de Control Policial. Creo que la policía de Santa Fe no escapa de lo que son el resto de las policías del país, e indudablemente nadie discute que hay problemas de bolsones de corrupción que hay que desterrar, y problemas ligados a una cultura de la organización policial que hay que mejorar y revertir. Pero también me encuentro a diario con buenos policiales, comprometidos honestos que quieran hacer las cosas bien. Pero estamos en un país como Argentina que está considerado por Transparencia Internacional como uno de los más corruptos del mundo y la policía no nace de un repollo sino de esa propia sociedad” (declaraciones del secretario Ghirardi).⁵³¹

Se patentizan de esta forma unas posturas con vaivenes y contradicciones, por parte de los actores políticos “frentistas” frente a la violencia y la corrupción policial, lo cual no deja de ser un dato significativo, pues recordemos que durante todos los actos proselitistas y de la campaña electoral para la gobernación del año 2007, Hermes Binner, utilizaba como canción de cierre, “El Ángel de la Bicicleta”, canción compuesta por León Gieco en homenaje a Claudio “Pocho” Lepratti, militante social asesinado por integrantes de la policía santafesina, durante los convulsionados días del 19 y 20 de diciembre de 2001.⁵³²

⁵²⁷ Rosario 12, Rosario, 25/03/2010

⁵²⁸ Rosario 12, Rosario, 07/02/2011.

⁵²⁹ La Capital, Rosario, 17/12/2007.

⁵³⁰ Rosario 12, Rosario, 07/02/2010.

⁵³¹ Rosario 12, Rosario, 21/02/2010.

⁵³² La crónica periodística registraba de la siguiente forma esta circunstancia: “Celeste Lepratti, Pocho, Hermes Binner y el ángel de la bicicleta”. Celeste Lepratti es la hermana de Claudio “Pocho” Lepratti, el militante social asesinado en la masacre de Diciembre Trágico cuando Carlos Reutemann gobernaba la provincia. Ella se emociona mucho cuando escucha “El Ángel de la bicicleta”, el tema que León Gieco le dedicó a su hermano y a las víctimas del 19 y 20 de diciembre de 2001. Esa canción la usa el candidato Hermes Binner para cerrar sus actos [...] Al respecto, Celeste Lepratti, opinaba: “Celebro que esa canción

En el contexto de estas dinámicas inerciales, que marcan más bien continuidades antes que rupturas en el devenir de las prácticas policiales, durante el lapso temporal que abarca la primera gobernación del FPCyS, permanecerá con pronunciada visibilidad y regularidad la emergencia de eventos públicos que daban cuenta de la extendida vinculación delictiva de sectores de la PSF con el mercado ilegal del narcotráfico, tal cual se había evidenciado en las gobernaciones de Reutemann y Obeid, generando impactos en las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policiales en esta jurisdicción provincial. Prácticas policiales regulatorias similares que habían ya comenzado a tomar forma y consolidarse en períodos previos, tendrán también su presencia durante la administración Binner, en tal sentido, se constatarán la continuidad de dos tramas de regulación ilegal del narcotráfico a antes descriptas, a saber: (a) estructuración y despliegue de redes de recaudación ilegal tendientes al aseguramiento de mecanismos de suspensión de la aplicación de la ley⁵³³ y (b) participación activa en las actividades de ingreso, tránsito, distribución y comercialización de mercancías y sustancias ilegales.⁵³⁴

que representa a "Pocho" y a un montón de gente como él, a los asesinados el 19 y 20 de diciembre de 2001, haya sido tomada como bandera por esta nueva propuesta (de Binner), pero también creo que deberá llevarse a la práctica. Levantar la bandera está bien. Pero mañana queremos que haya respuestas, que no se olviden de quién era Pocho y que llegue la justicia para todas las víctimas de la masacre" (Rosario 12, Rosario, 07/01/2007).

⁵³³ Dentro de este campo de prácticas tomaron estado públicos los siguientes casos: "Nombran a Hugo Tognoli como jefe de la ex Drogas Peligrosas [...] Existen denuncias que señalan que la plata de los traficantes alimenta cajas negras de la policía ahora llamada Dirección General de Prevención y Control de Adicciones y que esa recaudación ilegal sube hasta las escalas jerárquicas [...] Actualmente dos oficiales en Rosario están bajo investigación de la Justicia Federal por una denuncia que deriva de un procedimiento registrado el 20 de diciembre [...]" (La Capital, Rosario, 30/12/2007). "Piden dura acción policial para luchar contra la comercialización de drogas [...] El senador por el departamento Belgrano, Alberto Crossetti dijo que "cada miembro de la comunidad sabe quién vende la droga, quién la trae y cómo lo hace [...] esto no se hace sin el aval y la participación de los responsables de detener los traficantes" (La Capital, Rosario, 25/08/2008). "Relevan a un jefe de la ex Drogas Peligrosas Una serie de conductas poco claras acaban de costarle el puesto al jefe de Inteligencia Zona Sur de la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones [...] Este oficial quedó en una posición complicada al no poder fundamentar qué estaba haciendo el 6 de agosto pasado en la zona oeste rosarina, cuando fue fotografiado junto a personas vinculadas con comercialización de estupefacientes a nivel local. Esta sinuosa situación se suma a otra aún más controvertida. Autoridades del Ministerio de Seguridad y de la Dirección de Asuntos Internos sospechan que este oficial pudo tener que ver con que se haya frustrado un operativo para detener el 15 de agosto a un presunto traficante de drogas, que se evadió de un cerco policial y tiene actualmente pedido de captura de un juez federal" (La Capital, Rosario, 05/09/2008). "Laura Cosidoy denunció facilidades para el narcotráfico en la región [...] Puntualmente la cuestión de este personaje puede sorprender pero creo que no puede sorprender dentro de lo que pasa en la región, no únicamente en Rosario, por las facilidades policiales que hay para este tipo de actividad [...] Luego Cosidoy reiteró sus sospechas en torno a la presunta connivencia entre autoridades, fuerzas de seguridad y narcos. "Hay un solo grupo en Rosario del que yo pueda decir está trabajando sin cobrar por la impunidad y lo están presionando bastante a ese grupo también, es el grupo que estaba a cargo del comisario Franganillo, todo lo demás sigue tal cual lo he denunciado hace años" (Rosario 12, Rosario, 25/11/2008). "El titular de Sedronar cuestiona a la policía [...] No entiendo como un traficante de tamaño importancia haya pasado desapercibido para la policía rosarina" (Rosario 12, Rosario, 17/12/2008). "Las anomalías que dejó al descubierto el juicio por el homicidio de un policía. Efectivos de una fuerza de seguridad vestidos de civil que utilizan una investigación oficial para forzar a un distribuidor de cocaína a pagar un alto precio a cambio de no armarle una causa judicial. Una negociación que se desmadra y un policía, integrante de esa brigada, que

De la misma forma que lo hicimos en períodos anteriores, con la finalidad de ilustrar algunos de los impactos de estas prácticas policiales regulatorias del narcotráfico, recuperaremos brevemente dos casos que produjeron sendos “escándalos públicos” en el período 2007-2011 y tuvieron incidencia en el contexto de la trama vincular político-policial. En primer término, la detención de Mario Roberto Segovia, conocido como el “rey de la efedrina”. Segovia fue apresado en el mes de noviembre de 2008 en el Aeroparque de la ciudad de Buenos Aires, teniendo como lugar de residencia una suntuosa mansión blindada en la zona residencial de Fisherton, en la periferia rosarina. “El rey de la efedrina” simulaba ser exportador de frutas, pero en realidad se dedicaba al tráfico de efedrina para proveer esta sustancia a cárteles mexicanos, exportando en dos años 8171 kilos de efedrina, por un valor aproximado de 30 millones de dólares. Simultáneamente con la detención de

termina asesinado a balazos por el presunto narco. El autor del disparo que escapa y los compañeros del agente muerto que arrestan a un joven adicto que estaba en el lugar para comprar unas dosis para consumo propio y dejan así al descubierto una ristra de irregularidades que parecen imposibles de cometer durante un procedimiento con trágico final” (La Capital, Rosario, 13/06/2010). “Reproches graves a policías en juicios por narcotráfico. En los últimos 20 días dos fallos de la Justicia Federal de Rosario terminaron con fuertes reproches a procedimientos de fuerzas de seguridad que investigan casos de narcotráfico” (La Capital, Rosario, 14/06/2010). “Un fallo advierte sobre esa zona gris del accionar policial en materia de narcotráfico. Freno para el famoso “olfato policial” [...] Todo ocurrió el 10 de mayo de 2008, “a las 23 horas cuando personal de la Brigada Operativa Departamental II, el oficial Alejandro Drueta y el sargento primero Ángel Delmastro, dependientes de la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones de la provincia de Santa Fe, se encontraban patrullando la zona de Mitre al 4500 y divisamos un vehículo marca Siena color Gris identificado como de Capital Federal, que detiene su marcha a mitad de cuadra, para dejar descender de su parte trasera a un masculino fornido, joven y alto con una mochila en su espalda, el cual mira hacia todos lados y busca rápidamente la oscuridad de un árbol, lugar desde donde comienza a hablar por un teléfono o nextel que tiene en su mano, actitud que nos llamó la atención por lo que decidimos identificarlo [...] De igual manera se advierte que “si bien el punto analizado anteriormente es suficiente como para decretar la nulidad del acta de detención, y de todo lo actuado en consecuencia no puedo dejar de advertir cierta presunción de irregularidad en el accionar policial toda vez que resulta ser muy sospechosa la llamada telefónica realizada desde el celular del encartado a una línea telefónica correspondiente a uno de los oficiales pertenecientes a la Brigada Operativa Departamental II de Rosario, el sargento primero Delmastro”, quien hablo con Castela por celular 24 horas antes de detenerlo” (La Capital, Rosario, 29/05/2011). Juan Ángel Delmastro, posteriormente será detenido y procesado penalmente como perteneciente a la “pata policial” que otorgaba soporte e impunidad a la banda de “Los Monos”.

⁵³⁴ Ejemplos de estas prácticas los encontramos en hechos como los siguientes: “Cosidoy denunció en otras oportunidades a jefes de la fuerza de seguridad por su connivencia con los narcos. Ahora, elevó denuncias para determinar responsabilidades de las autoridades de la fuerza en Villa Constitución en el comercio ilegal de drogas. “Más allá de connivencia y encubrimiento, hay participación en el negocio de los estupefacientes y los responsables deben ser investigados”, indicó. Además, reclamó que “sean investigados todos los integrantes de la Unidad Regional de Villa Constitución [...] como magistrada no puedo dejar de hacerlo, cualquiera que vaya y observe los movimientos que suceden en una esquina se da cuenta de esto. En los últimos allanamientos en esa ciudad registrados la semana pasada se secuestró gran cantidad de dinero y estupefacientes. Todo Villa Constitución conocía esto como una red que trabajaba con cierta participación policial” (Rosario 12, Rosario, 15/12/2007). “Ahora llueven estadísticas [...] Según Cosidoy, dado los últimos hechos, está claro que “en Santa Fe llueve marihuana. Caen bolsas de droga y no podemos hablar más de zonas de fronteras: si seguimos así van a pasar (las avionetas) por el Monumento a la Bandera”, dijo en tono irónico. Y agregó: “Encuentran más droga porque hay más. Pero también llama la atención que no se encuentren responsables de esa droga, es decir: de dónde vino, quién la mandó, quién la pagó y para quién era” (Rosario 12, Rosario, 28/07/2009). “Cañada de Gómez habilitó el buzón de la vida con fuertes críticas a la policía por connivencia con la comercialización de drogas” (La Capital, Rosario, 11/02/2010).

Segovia se produjeron trece allanamientos en Rosario y Villa Gobernador Gálvez, secuestrándose, entre otros objetos, dos camionetas Hammer, un Roll's Royce, un Land Rover y dos cuatriciclos, también se incautaron 275 mil euros, 70 mil dólares y 10 armas, como así también lingotes de oro, así como posteriormente se determinó un extenso listado de propiedades inmobiliarias a nombre de Segovia o de testaferros en la ciudad de Rosario. La detención del denominado “rey de la efedrina” puso al descubierto las redes de protección e inmunidad que brindaba la policía santafesina y, coetáneamente, colocó en una situación de debilidad a los actores políticos del gobierno santafesino, que no tuvieron ni los mecanismos ni los medios necesarios para detectar las actividades ilegales y ostentosas de Segovia. Poniendo en evidencia esta situación, la jueza federal Laura Cosidoy denunciaba:

"Rosario no estuvo del todo ausente en el tema de la efedrina, hubo un supuesto laboratorio de calle Entre Ríos en pleno centro. Recién con el triple crimen se supo y hasta ese momento no se había investigado para qué era, para que se usó, donde estaba, pero a partir de ese momento hubo varios procedimientos en la ciudad porque se sabía a partir de las investigación que venía de Buenos Aires que algo podía haber acá en Rosario, cosa que, por lo visto, no conmovió a las autoridades de la provincia y de la ciudad, porque se dejó que fuera la autoridad que estaba interviniendo y nada más la que investigara".

Luego Cosidoy reiteró sus sospechas en torno a la presunta connivencia entre fuerzas de seguridad y narcos y específicamente sobre la performance del gobierno del FPCyS aseverando:

*"Realmente creo que el término es autismo y en determinados momentos soberbia, en un tema que es muy grave para tener este tipo de equivocación. He notado cambios para atrás, he notado autismo, he notado que no se advierte, que no se oye lo que está pasando alrededor, que no se habla, que simplemente se dice que está todo bien".*⁵³⁵

El segundo caso seleccionado se refiere a la detención en el mes de mayo de 2009, en el conurbano de la ciudad de Rosario de Jorge Halford, una persona con un largo y denso raid en el mercado ilegal del narcotráfico y en otros rubros delictivos.⁵³⁶ Más allá de las connotaciones delictivas que rodearon su detención (en la que supuestamente estaban involucrados personal de la PSF) lo que generó un verdadero “escándalo público”, fueron sus declaraciones vertidas en el marco de un juicio oral sustanciado en sede de los tribunales federales con asiento en Rosario, declaraciones en las que dejaba patentizaba la

⁵³⁵ Rosario 12, Rosario, 24/11/2008 y 17/12/2008.

⁵³⁶ De acuerdo a la crónica periodística: “Halford fue detenido el 13 de mayo de 2009 en el cruce de las rutas 9 y A 012, en Roldán. La policía dijo que le secuestraron unos 3 kilos de marihuana que transportaba en su Toyota Hilux doble cabina, y luego allanaron su vivienda donde encontraron unos 150 kilos de marihuana en panes. Halford sostiene que lo detuvieron con la excusa de tres panes de marihuana que le colocaron en la caja posterior, y que en pleno allanamiento le robaron unos 100 kilos de su propiedad [...] También dijo que les ofreció a los uniformados 70 mil pesos para que lo dejaran ir y que éstos aceptaron la propuesta, pero un desacuerdo entre ellos sobre el reparto del dinero frustró el intento de soborno, desapareciendo también ese dinero” (Rosario 12, Rosario, 29/04/2011).

existencia de prácticas de regulación ilegal del mercado de drogas ilícitas por parte de un sector de la fuerza de seguridad provincial. Entre las aseveraciones más contundentes, Halford señaló:

*“Es fácil condenar a Halford, total tiene cartel. Pero el único cartel que conocí en mi vida en las drogas es la policía [...] En Rosario nadie vende si no es con el permiso de la policía. Tienen más de 200 personas trabajando y a mí me usaron para limpiarse [...] Sus hijos no se drogan por mí sino por la gente que vende droga con el aval de la Brigada de Drogas de Rosario [...] En 2007 también fueron a presionarme para que trabajara para ellos [...] Esta gente me molestó todo el tiempo [...] me ofrecieron vender drogas con licencia de la policía [...] Desde los 18 años conozco mucha gente que vende drogas y siempre me hice cargo de lo que me corresponde. Esta gente de la Brigada de Drogas es la que controla el narcotráfico en Rosario. Dicen quién vende y quién no y todo el mundo lo sabe”.*⁵³⁷

Como consecuencia de puesta en conocimiento en la arena pública de las apreciaciones de Halford respecto a los entramados de ilegalidad policial, con independencia o no de la veracidad total o parcial de lo denunciado, los actores políticos se vieron interpelados y con la necesidad de fijar posiciones en el escenario público y mediático para dar a conocer las medidas reactivas que se habían tomado como respuestas a estos eventos y coetáneamente buscaron reforzar la imagen de gobernabilidad y control que tenían sobre la PSF, reconociendo el impacto negativo y corrosivo que estos eventos con tinte escandalosos tenían para los pisos de legitimidad política del gobierno de Hermes Binner.⁵³⁸ Serán en el

⁵³⁷ La Capital, Rosario, 29/04/2011.

⁵³⁸ Estos ribetes escandalosos del caso Halford, no solo se sustentaron en sus declaraciones en el marco del proceso judicial sino que posteriormente, en un extenso reportaje, realizado por José Maggi y publicado en un periódico rosarino, Halford profundizó y detalló las prácticas regulatorias ilegales desplegadas por sectores de la policía santafesina. Al respecto afirmaba: "Hace rato que no hay en Rosario ningún procedimiento que lave la cara de Drogas Peligrosas. La policía me detiene y me busca porque Halford vende diarios y limpia imágenes, como pasó ahora, con esto demuestran que están trabajando [...] la Brigada, no toda, pero la gente más fuerte, es la que maneja la droga en Rosario. Ellos dicen quién vende y quien no vende, ellos dicen este arreglo y este no y va preso [...] El arreglo se paga mensualmente hay gente que paga 25 mil, 35 mil, 50 mil o 70 mil pesos. La policía le cobra por la cantidad de kioscos que tienen, y las cosas que hacen, el movimiento que tienen. Ellos (la policía de Drogas) son narcos. Yo dije Colombia tiene las FARC y Rosario tiene la Brigada de Drogas Peligrosas, y no es que compare a esta ciudad con aquel país, sino que quiero decir que el único brazo armado que maneja la droga en Rosario es la Brigada [...] La caja que maneja la droga es millonaria, se ganan fortunas. Uno puede decir todo lo que sabe, pero hay cosas que no se pueden probar, para eso habría que exigirle una declaración de bienes a los policías y su familia para saber qué tienen cuando ingresan, pero te puedo asegurar que todos jefes de Drogas Peligrosas han progresado económicamente terriblemente y deben tener bienes a nombres de todos los familiares que tengan, habidos, y por haber. Llegar a ser jefe de la Brigada de Drogas Peligrosas es un reinado, o subjefe de algunas de las tres Brigadas antidrogas porque no solo está la de calle Dorrego sino la de avenida Francia y 3 de Febrero y la de calle La Paz arriba de la comisaría cuarta donde funciona Inteligencia antidrogas, llegar allí es empezar a repartir un pedazo de esa torta que solamente ellos tiene acceso. El resto de la policía no tiene nada que ver, es un negocio solo de ellos. Cuando un vecino denuncia que tiene un kiosco de venta de drogas en su barrio no puede ir a la comisaría, ni el Comando ni otra brigada por ejemplo de Investigaciones, solo puede actuar Drogas Peligrosas, algo que en Buenos Aires no pasa más. Yo solo me animé a decir todo esto porque me sentí tan mal con la cama que me hicieron, pero es algo que saben todos los vecinos. [...] El negocio es así, si vos conseguís la droga arreglas con la Brigada, y sino ellos mismo te la proveen. Es incalculable la caja que manejan la Brigada, hay kioscos por todos lados, hay personajes que tienen 7 u 8 kioscos. Empiezan a pagar desde los 20 mil pesos mes [...] "El traficante que trabaja pagándole a la policía es peor que la policía, yo no comparto esas cosas. Si cometés un delito sos un delincuente, pero un policía no puede ser un narcotraficante. Sin embargo acá tenés policías con narcos y narcos con policías y es una mezcla que no va. Por eso digo que

marco de esas coyunturas que actores políticos “frentistas” motorizarán un conjunto de iniciativas al interior de la trama vincular político-policial, las que amalgamaron respuestas caracterizadas por una marcada ambivalencia, tal cual venía sucediendo con anterioridad, navegando entre: (a) la negación, la minimización o la desresponsabilización política frente a las evidencias de la existencia de esta trama de ilegalidades;⁵³⁹ (b) la emergencia de respuestas políticas en las que se buscó dar cuenta de la efectividad y productividad policial en el control del narcotráfico;⁵⁴⁰ (c) las respuestas que procuraron dar señales de “autoridad

han fabricado un monstruo [...] pero a este monstruo que crearon no lo van a desbaratar así nomás, porque es un brazo armado" (Rosario 12, Rosario, 15/05/2011).

⁵³⁹ Ejemplo de este posicionamiento lo encontramos en noticias como las siguientes: “Cuenca le pide a Cosidoy pruebas y piensa reorganizar la policía. El flamante ministro de seguridad de la provincia, Daniel Cuenca, le solicitó a la jueza Laura Inés Cosidoy y a todos los que quieran colaborar en la lucha contra el narcotráfico que hagan denuncias pero con pruebas [...] Quiero que la jueza Cosidoy me de todo el sustento como para iniciar investigaciones, como elementos y pruebas contundentes” (La Capital, Rosario, 12/12/2007); “Iparraguirre defendió la labor provincial en materia de estupefacientes [...] En el caso de la efedrina hay que aclarar que estamos hablando de un precursor químico y aquí hay competencia a nivel nacional”, señaló Iparraguirre. “Nosotros desde la provincia estamos gestionando, hay un borrador de convenio para poder descentralizar el seguimiento de precursores químicos en la provincia, algo que jamás se ha hecho y es una posibilidad que brinda la ley nacional, pero debemos tener claro que es una competencia nacional” (La Capital, Rosario, 24/11/2008).

⁵⁴⁰ Ilustraciones de reacciones políticas en esta dirección, las encontramos en noticias como las siguientes: “Iparraguirre contestó a Cosidoy: Este año secuestramos más droga que en los últimos 4 años juntos”. El secretario de Seguridad Pública provincial, Carlos Iparraguirre, esta mañana en declaraciones radiales salió al cruce de los dichos de la jueza Cosidoy y dijo que “este año hubo más secuestros de estupefacientes que en los últimos 4 años juntos [...] en sus declaraciones, el secretario de Seguridad Pública destacó el funcionamiento de la Dirección de Prevención y Control de Adicciones provincial: “Siempre ha sido una de las áreas más afectadas de la policía de la provincia y sin embargo en lo que va de este año de gestión se han superado todas las estadísticas no sólo en cuanto a secuestro de estupefacientes, sino en la cantidad de investigaciones que terminaron en alrededor de 280 allanamientos que implican toda una tarea previa a través de la Justicia federal que en el caso particular de Rosario ha terminado con quienes aparecían apuntados, incluso por la propia doctora Laura Cosidoy, como los principales narcotraficantes de la zona sur, que parecían intocables hasta hace poco tiempo. (La Capital, Rosario, 24/11/2008); “El gobierno le respondió con datos a la jueza Cosidoy. El gobierno de Hermes Binner reivindicó ayer su lucha contra el narcotráfico en la provincia al desestimar las sospechas que agitó este fin de semana la jueza rosarina Laura Cosidoy. “Encuentran más droga porque hay más droga”, acusó la magistrada. “Hemos incautado más droga porque el trabajo de investigación es mucho más serio”, le respondió el secretario de Seguridad Pública, Carlos Iparraguirre. “Si ella se refiere a una modalidad por la cual las avionetas ni siquiera tienen necesidad de aterrizar y arrojan bultos en determinados lugares, bueno, esta idea de la lluvia puede ser entendida de esa manera. Pero si quiere hacer un cuestionamiento al trabajo de la provincia en esta materia creo no es justo contestó Iparraguirre. Las estadísticas y los números demuestran todo lo contrario, particularmente en Rosario, donde la policía de la provincia en lo que va del año ha desmantelado seis cocinas, lo que no era habitual, (a las que hay que agregar) dos más el año pasado. Y en términos de porcentajes, ya el año pasado hubo un incremento muy significativo en la investigación, en los allanamientos y en los secuestros de drogas. Pero este año las diferencias son más importantes: si comparamos los primeros seis meses de 2009, se han incautado 112 kilos de cocaína contra 50 secuestrados en el mismo período del año pasado y 1.150 kilos de marihuana contra 650 kilos del año pasado. Yo creo que esto no responde a que hay más droga, puede ser que haya, pero responde, fundamentalmente, a un trabajo mucho más serio de investigación que va de la mano entre la justicia federal y la Policía de Santa Fe. Esto también hay que destacarlo. En materia de drogas, las investigaciones, los allanamientos no se podrían hacer si no es a través del acompañamiento de la justicia federal y de las órdenes de allanamiento pertinentes” (Rosario 12, Rosario, 28/07/2009); “Se incrementó el secuestro de drogas en la provincia. El director de Prevención y Control de Adicciones afirmó que pasaron de realizar un operativo cada cinco días a hacer 339 el año pasado. Desde el Ministerio de Seguridad informaron a través del director General de Prevención y Control de Adicciones de la Policía de la provincia de Santa Fe,

y control” del fenómeno, ya sea mediante la reorganización simbólica de algunas esferas policiales, la sanción administrativa del personal policial involucrado o el desplazamiento o “descabezamiento” de las cúpulas policiales.⁵⁴¹

3.4.b. Las “crisis de inseguridad” y los “escándalos públicos”.

En el transcurso de la gobernación de Hermes Binner uno de los principales dinamizadores del entramado político-policial que acicateará en forma continua el despliegue de “tácticas” e iniciativas en su interior por parte de ambos grupos, será la cíclica emergencia de las denominadas “crisis de inseguridad frente al delito”. En consideración, de lo que ya lo hemos abordado en el contexto de las gobernaciones que antecedieron a la experiencia del FPCyS, estas “olas o crisis”, no deben ser comprendidas como características únicas y privativas de esta fase del desarrollo del entramado político-policial, pero sí lo que se patentiza como distintivo o característico del período 2007-2011, será la presencia recurrente e intensa de las mismas, disminuyéndose el lapso temporal de emergencia y sucesión que separa unas de otras, por lo que ya no quedan atadas a hechos coyunturales y a

Hugo Tognoli, que se incrementó el secuestro de drogas en el territorio provincial. El funcionario aportó cifras exactas. Mientras en el 2007 se incautaron 24 kilos de cocaína, el año pasado fueron 164 kilos. Es más, en diálogo con Rosario/12, el titular de la ex Drogas Peligrosas señaló que “en lo que va de enero se decomisaron 28 kilos de marihuana y un kilo y medio de cocaína en 14 allanamientos”. En este sentido, Tognoli sostuvo que “históricamente se realizaba un allanamiento cada cinco días, y en el 2009 se realizaron 339 allanamientos”. Según el funcionario policial, los números obedecen especialmente “a un plan de gobierno que impartió las directivas de atacar del vendedor barrial en adelante y no al consumidor. La política del gobierno y las instrucciones recibidas de la jefatura de policía son claras. Si no se ataca al consumidor, que es una víctima y no nos conduce a nada, atacando al vendedor barrial hacia adelante se obtendrán mayores resultados”, dijo el funcionario, para apuntar que “la mayor actividad policial se ve reflejada en la cantidad de órdenes de allanamientos. El año pasado registramos un promedio de un allanamiento diario, cuando históricamente era uno cada cinco días”. Las nuevas modalidades adoptadas por los narcotraficantes para obtener mayores ganancias, como la instalación de cocinas para producir la pasta base de cocaína, obligaron a las autoridades a extremar los esfuerzos para detectarlas en el territorio provincial. En este marco, el funcionario destacó que en el 2008 se detectaron dos cocinas y el año pasado fueron siete” (Rosario 12, Rosario, 22/01/2010).

⁵⁴¹ Muestras de esta modalidad de reacciones políticas, se patentizaron en casos como los siguientes:

“Nombran a Hugo Tognoli jefe de la ex Drogas Peligrosas [...] según manifestó el Secretario de Seguridad Pública, Carlos Iparraguirre: “Esta gestión pretende tomar la cuestión del control del tema drogas como un área básica de la política de seguridad [...] la designación del comisario inspector Tognoli al frente de la Dirección de Drogas, es un indicador, tenemos buenas referencias de servicio, ser una persona honesta [...] con su perfil pensamos mejorar sustancialmente el desempeño y las operaciones en esta área” (La Capital, Rosario, 30/12/2007). “El Plan contra el flagelo del narcotráfico en Santa Fe. Será una bandera de este gobierno. La lucha contra el narcotráfico será una de las banderas de este gobierno, dijo Carlos Iparraguirre [...] reveló cuáles fueron las directivas que recibió el jefe de la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones (ex Drogas Peligrosas), comisario Hugo Tognoli, que asumió esta semana. “Él nos preguntó si tenía la libertad de investigar sin importar quién caiga. Y yo le contesté que, precisamente, para eso lo habíamos puesto en el cargo” (Rosario 12, Rosario 07/01/2008); “Relevan a un jefe de la ex Drogas Peligrosas.” (La Capital, Rosario, 05/09/2007). “Cañada habilitó el buzón de la vida con fuertes críticas a la policía [...] El secretario Ghirardi, dijo que “en la institución policial hay buenos policías, profesionales muy capacitados pero también hay malos policías, vamos a luchar profundamente para desterrar a los policías involucrados en el narcotráfico” (La Capital, Rosario, 11/02/2010).

períodos de debates electorales, sino que la presencia de estas “olas y crisis” se “normaliza y se estabiliza” como parte constitutiva del paisaje social y político en general, y, en particular, de la configuración que enlaza a políticos y policías en el contexto santafesino.

Articulada sobre la doble temporalidad de la agenda “frentista” en el campo de la política policial y de las estrategias de control del delito (gobierno de lo “urgente” – gobierno a mediano y largo plazo), la presencia indeleble y constante de las “crisis de inseguridad”, con la consecuente y perentoria “necesidad política” de dar respuesta, actuó como una condición de posibilidad para que las iniciativas políticas del FPCyS, se declinen fundamentalmente en el gobierno y gestión de la “urgencia”. Terreno propicio para fortalecer y ampliar, la “necesidad” y el vínculo con el dispositivo policial, lo que se tradujo en acciones e iniciativas tendientes a reforzar más que a interpelar el “tradicionalismo” policial como forma de gobernar las “crisis de inseguridad”. Ello a pesar de la enunciación discursiva del FPCyS, arropada, decíamos, de un lenguaje progresista para pensar y actuar en el campo del control del delito. Estas condiciones de contexto, no solo impactaron en las modalidades y tipo de respuestas que se ensayaron para afrontar las “olas” de inseguridad sino, como seguidamente lo abordaremos, incidió en el “perfil” de los actores, que los principales referentes del FPCyS priorizarán y seleccionaran, para gestionar las “áreas de seguridad”.

Decíamos que en el acontecer del escenario sociopolítico santafesino durante estos cuatro años encontraremos la cíclica presencia, en los medios masivos de comunicación, de noticias que hicieron referencia o utilizaron la definición de determinadas situaciones sociales como “crisis de inseguridad”, situaciones en sí mismas que abroquelaban al menos las siguientes dimensiones: (a) “hechos delictivos” heterogéneos como sustento fáctico de la “crisis”: se observó que los eventos que actuaron como disparadores de las “olas de inseguridad”, englobaban fenómenos y dinámicas delictivas y sociales muy diversas (homicidios, robos en vivienda, salideras bancarias, faltas y contravenciones, etc.), heterogeneidad luego “resuelta”, por parte de los actores políticos y policiales, con respuestas homogéneas;⁵⁴² (b) Apuestas políticas por estrategias tradicionales y

⁵⁴² A título ejemplificativo encontramos que estas crisis de inseguridad se motorizaron luego de la comisión de delitos como homicidios -“Cuenca piensa reorganizar la policía [...] planea llevar adelante acciones en la ciudad de Santa Fe donde se registra una ola de inseguridad como consecuencia de que los crímenes han aumentado”, La Capital, Rosario, 12/12/2007; “La TOE a la calle para reforzar la seguridad de la capital provincial [...] Binner adelantó que se va a hacer para disminuir la creciente criminalidad que afecta a la capital provincial, donde hubo 16 crímenes en 40 días”, La Capital, Rosario, 12/02/2008; “Tras el crimen de un taxista, hubo corte de calles y paro general, Rosario 12, Rosario, 23/05/2008; “Un domingo sangriento. Tres asesinatos en pocas horas”, Rosario 12, Rosario, 28/07/2008; “Tras la reunión en Jefatura: reforzarán los

espasmódicas de control del delito: los actores políticos procuraron responder a la “urgencia” de las olas de inseguridad apelando a prácticas policiales tradicionales (más presencia policial, más patrullamiento, más equipamiento, etc.), de esta forma el dispositivo policial lograba mantener su lugar de principal recurso político de la gestión de la conflictividad y el territorio. Al mismo tiempo, estas acciones se traducían, en muchos casos, como apoyos y reconocimientos simbólicos a la institución policial (regularmente las respuestas políticas a las “crisis de inseguridad” vinieron acompañadas con gestos simbólicos y materiales mediante los cuales, los funcionarios políticos, mostraron su apoyo y solicitaron el compromiso de las huestes policiales en el control del delito);⁵⁴³ (d)

corredores desde esta noche [...] bajo un tenso clima se desarrolló en la Jefatura de Policía una reunión con funcionarios y algunos gremios para analizar la situación de inseguridad luego del asesinato del taxista Sergio Oberto”, La Capital, Rosario, 22/05/2008; “Funes exige más seguridad tras el asesinato de un policía”, La Capital, 08/12/2010) - delitos contra la propiedad (“Vecinos de Carcarañá cuestionaron la labor policial ante la inseguridad. Más de un centenar de vecinos se reunieron en una asamblea y decidieron declararse en estado de alerta permanente por el incremento de asaltos en la vía pública, robos contra la propiedad [...]”, La Capital, Rosario, 24/12/2007; “Funes [...] El secretario de Seguridad Pública provincial, Carlos Iparraguirre, se reunió con el intendente Juvenal Rímmini para avanzar en la problemática de la inseguridad [...] se dará más tranquilidad a la comunidad ante la ola de asaltos”, La Capital, Rosario, 10/01/2008; “Roldán solicitó la instalación de un comando y más refuerzo para la policía local [...] El intendente recibió al Secretario de Seguridad [...] manifestando preocupación de los vecinos por el tema de seguridad y robos”, La Capital, Rosario, 18/01/2008; “Autoridades de Venado reclaman creación de nuevas comisarías [...] en razón del constante crecimiento de la inseguridad por robos”, La Capital, 21/03/2008; “Tras la promesa de mayor presencia policial, los taxistas levantaron el paro. Tras nuevos asaltos para los peones de taxis y se movilizaron a Gobernación”, La Capital, Rosario, 26/05/2008; “Las TOE y la Guardia de Seguridad Rural salen a patrullar las calles de la capital. La medida fue adoptada tras una ola de robos en escuelas, viviendas y centros asistenciales”, La Capital, Rosario, 10/05/2009; “Ante el aumento de robos, ahora hay policía montada en el parque Urquiza”, La Capital, Rosario, 07/03/2010; “Los comerciantes se reunirán con Gaviola para pedir más seguridad”, El Litoral, Santa Fe, 31/08/2011; “Reunión en el Ministerio de Seguridad por pedido de comerciantes”, El Litoral, Santa Fe, 29/09/2011) - salideras bancarias (“Pretenden profundizar medidas de seguridad para evitar salideras bancarias. Tras los numerosos hechos registrados en los últimos tiempos en distintas entidades y afectando a numerosos clientes [...]”, La Capital, Rosario, 07/08/2009; “Buscan evitar salideras y arrebatos. Municipalidad, policía y Poder Judicial comenzaron ayer a realizar operativos de seguridad en la zona del microcentro con el objetivo de terminar con la ola de salideras bancarias y arrebatos. Ante la creciente inseguridad y siendo el microcentro el lugar donde más robos y arrebatos ocurren”, La Capital, Rosario, 25/08/2009) - por la comisión de faltas o contravenciones - (“En Carcarañá piden más policías y mayor control en la venta de alcohol. Los habitantes de esta ciudad preocupados por la ola de inseguridad se volvieron a reunir [...] si bien los hechos delictivos disminuyeron sostienen que hay que permanecer alertas porque en cualquier momento puede volver a suceder”, La Capital, Rosario, 15/01/2008).

⁵⁴³ Ejemplo de esta modalidad de respuestas políticas se esbozaron en anuncios mediáticos como los siguientes: “Funes: afirman que habrá más presencia policial y patrullajes” (La Capital, Rosario, 10/01/2008). “Más policías y más móviles ante la crisis de seguridad en Santa Fe. “Todo es urgente”, dijo Iparraguirre” (Rosario 12, Rosario, 30/01/2008). “Megaoperativo en la zona norte de la ciudad. Policías por todos lados” (Rosario 12, Rosario, 09/04/2008). “Policías patrullando a Caballo” (Rosario 12, Rosario, 04/05/2008). “Prometen destinar más policías en los corredores seguros” (La Capital, Rosario, 23/05/2008). “Ronda policial. Cuenca ratificó la idea de volver al modelo de la ronda policial y el vigilante para reforzar la seguridad en la provincia” (El Litoral, 17/09/2008). “Más prevención. El secretario de seguridad de la provincia, Carlos Iparraguirre, puso énfasis en el reequipamiento de móviles policiales para aumentar la prevención” (El Litoral, Santa Fe, 24/10/2008). “Más presencia policial en distintas zonas. Las alternativas clásicas” (Rosario 12, Rosario, 02/11/2008). “Combatirán la economía delictiva y harán saturación policial. Estrategias conjuntas contra la inseguridad” (Rosario 12, Rosario, 14/01/2010). “Tropas de elite saturan las calles de Santa Fe” (La Capital, Rosario, 21/05/2009). “Quieren más efectivos” (Rosario 12, Rosario,

utilizaciones políticas de las “crisis de inseguridad”: se registraron indubitables intentos de apropiación política de la “crisis”; del lado de los opositores políticos, como forma de mellar la legitimidad del gobierno “frentista”, denunciando su inoperancia y la falta de eficacia en sus intervenciones, y, en el caso específico de los actores alineados con el gobierno nacional, aprovecharon estos escenarios para reclamar la intervención de fuerzas de seguridad federales (GNA, PFA, PNA y PSA) en territorio santafesino, sedimentando y dándole volumen a una estrategia que tendrá consecuencias en el futuro cercano. Del lado del oficialismo, a través de las respuestas a las demandas ciudadanas de seguridad frente al delito, procuraron mantener o aumentar sus pisos de acumulación de legitimidad.⁵⁴⁴

18/01/2010).”Piden sumar mil policías para recorrer las zonas más peligrosas de Rosario” (La Capital, Rosario, 09/02/2010). “Habrá más patrullaje en los lugres inseguros” (Rosario 12, Rosario, 19/01/2010). “Operativo de la Policía Federal y Tropas de Operaciones Especiales” (Rosario 12, Rosario, 29/04/2010). “Rosario contará con 10 puntos de videovigilancia en sus accesos” (La Capital, Rosario, 28/07/2010). “Para brindar mayor seguridad. Antonio Bonfatti y Álvaro Gaviola entregaron 19 móviles policiales totalmente equipados destinados a la prevención del delito” (El Litoral, Santa Fe, 29/06/2011). “Anticipo del Ministro Gaviola a empresarios. Cámaras de seguridad en accesos” (Rosario 12, Rosario, 06/08/2011). “El senado aprobó un pedido de informes a Seguridad” (Rosario 12, Rosario, 14/09/2011).”El diputado Rossi alerta sobre bandas y mafias. El gobierno tiene que investigar” (Rosario 12, Rosario, 27/09/2011). “Mayor presencia de policías por pedido de los comerciantes. Álvaro Gaviola, Ministro de Seguridad, aseguró que se reforzará la presencia de policías “caminantes” en las avenidas” (El Litoral, Santa Fe, 29/09/2011).

⁵⁴⁴ Ilustraciones de este aspecto se encuentran en noticias como las siguientes: “Duras críticas de Agustín Rossi hacia la gestión de Binner. “No gobierna, todo es simbólico” (Rosario 12, Rosario, 03/02/2008). ““El ministro de seguridad se ganó los elogios del gobernador. Binner salió a respaldar a Cuenca pese a la creciente ola delictiva que jaque a la capital de la provincia” (Rosario 12, Rosario, 05/03/2008).”Seguridad en la Legislatura” (Rosario 12, Rosario, 06/06/2008).”Los tacheros pidieron que Gendarmería controle las calles rosarinas” (Rosario 12, Rosario, 23/07/2008). “Seguridad: el gobierno rechaza la idea de traer a Gendarmería” (El Litoral, Santa Fe, 24/10/2008). “Ante las críticas Binner ratificó a Daniel Cuenca como Ministro de Seguridad” (El Litoral, Santa Fe, 04/12/2008).”Las voces más duras contra Cuenca. Tiene que irse ya” (Rosario 12, Rosario, 07/12/2008). “Binner dialoga con la oposición pero se diferencia de la represión reutemista”. “Binner acusó a Reutemann de haber dado la orden de reprimir en 2001” (La Capital, Rosario, 10/02/2009). “Solicitan que Cuenca concorra a Diputados. El PJ exige conocer la política de seguridad del gobierno” (El Litoral, Santa Fe, 11/02/2009). “Lifschitz decidió ponerse al frente de la campaña y criticó a la oposición. Levantan la bandera de la mano dura” (Rosario 12, Rosario, 17/09/2009). “Siguen los cruces por la inseguridad” (La Capital, Rosario, 18/09/2009). “Se abordó la situación en Rosario tras hechos de violencia. Según Font, no existen fórmulas mágicas” (Rosario 12, Rosario, 22/10/2009). “Binner elogió la policía y dijo que la inseguridad es una sensación” (La Capital, Rosario, 10/12/2009). “Repercusiones por las palabras de Binner. La inseguridad es una gran sensación” (La Capital, Rosario, 11/12/2009). “El secretario de seguridad santafesino Enrique Font, sobre la reunión nacional por la seguridad. El debate es ideológico e instrumental” (Rosario 12, Rosario, 03/01/2010). “Intendentes piden urgente medidas contra la inseguridad” (La Capital, Rosario, 20/03/2010).”Debemos consensuar, con un paro no se soluciona la inseguridad” (La Capital, Rosario, 19/05/2010).”Preocupación de la diputada Peralta por los 270 homicidios” (Rosario 12, Rosario, 14/01/2011). ”Se reavivó el debate político por la seguridad” (El Litoral, Santa Fe, 23/03/2011). “La seguridad volvió al debate en medio de la campaña electoral. El secretario de Seguridad Comunitaria, Enrique Font, defendió la política oficial” (El Litoral, 23/04/2011). “Inseguridad: Giustiniani pone el ojo en la Policía” (El Litoral, Santa Fe, 05/05/2011). “Campaña electoral. Barletta expuso su plan de seguridad” (El Litoral, Santa Fe, 06/05/2011). “Binner reclama a la Nación un ente con Fuerzas de Seguridad” (Rosario 12, Rosario, 23/06/2011). “Santa Fe exigirá mayor coordinación de fuerzas en la reunión del Consejo de Seguridad. Una liga contra el delito “[...] el ministro de Seguridad, Álvaro Gaviola, el propio Ghirardi y el secretario de Seguridad Comunitaria, Enrique Font, asistirán al encuentro” (Rosario 12, Rosario, 26/03/2011). “Traslado de Gendarmes y Prefectos de la Ciudad a Buenos Aires. Nos dejan con la manta corta” (Rosario 12, Rosario, 02/07/2011). “La Ministra de Seguridad Nilda Garré estuvo en Rosario para dictar una conferencia y apoyar

Decíamos que otro de los factores dinamizantes de las relaciones político-policiales durante el gobierno de Binner, fue la presencia de “escándalos públicos” en los que la policía santafesina tuvo algún grado de participación negativa, lo cual actuó como acelerador de inestabilidad e impugnación del “gobierno civil” de la institución policial. A título ejemplificativo solo mencionaremos dos casos, los cuales, a su manera, produjeron movimientos sísmicos en el escenario sociopolítico santafesino.⁵⁴⁵ El primero de ellos, incluye la concatenación de eventos que en principio aparecerían “aislados”, pero en sentido estricto todos ellos tenían una única columna vertebral, la participación activa de grupos y bandas criminales vulgarmente conocida como “barrasbravas”. Estos grupos desarrollaron un complejo entramado de actividades ilícitas, entre las que se destacaban, el narcotráfico, la circulación de armas fuego, reventas de entradas, extracciones de “colaboraciones” económicas de dirigentes y futbolistas mediante amenazas e intimidaciones, el despliegue de violencia altamente lesiva en determinados territorios de la ciudad de Rosario, entre otras actividades. La puesta en conocimiento mediático y en algún caso judicial de una parte de estos hechos delictivos, demostraron contundentemente la participación ilegal activa de sectores de la policía rosarina asociados con estas redes. Dos “emergentes representativos” de estos entramados que enlazaban “barrasbravas” con funcionarios policiales, fueron, por un lado, el “ataque armado”, en el mes de febrero de 2010, mediante una emboscada certeramente organizada en la autopista Rosario-Buenos Aires, de un micro que trasladaba a simpatizantes del club Newells Old Boys (en adelante NOB), resultando asesinado un adolescente de 14 años, llamado Walter Cáceres.⁵⁴⁶ Por

la candidatura a gobernador de Agustín Rossi. La seguridad es un problema que debe resolver la política” (Rosario 12, Rosario, 03/07/2011).

⁵⁴⁵ Sucedieron otros eventos que luego por sus efectos y características derivaron en “escándalos públicos” con incidencia en las relaciones de interdependencias político-policial, como por ejemplo, el “Caso Atilra” ocurrido en el mes de diciembre de 2008, donde el operativo policial, tendiente a controlar el conflicto violento entre dos facciones que se disputaban la titularidad del gremio lechero, no pudo prevenir el asesinato de un dirigente sindical durante el conflicto. El hecho generó un alto impacto político, que produjo, entre otras consecuencias, el pedido de interpelación del ministro Cuenca en la Legislatura Provincial (La Capital, Rosario, 03/12/2008; 04/12/2008; 05/12/2008. El Litoral, Santa Fe, 04/12/2008. Rosario 12, Rosario 04/12/2008; 05/12/2008; 07/12/2008 y 10/12/2008). Otro de los hechos con alta repercusión pública y mediática, fue el robo del automóvil oficial de la puerta del domicilio del Ministro de Justicia y DDHH, Héctor Superti, existiendo, en su momento, indicios que señalaban que el robo se trató de un “mensaje” dirigido al gobierno provincial proveniente de sectores del narcotráfico y policiales (La Capital, Rosario, 22/03/2011; 23/03/2011; El Litoral, 22/03/2011; Rosario 12, Rosario, 24/03/2011).

⁵⁴⁶ Por el asesinato de Cáceres, en un primer momento, fueron detenidos integrantes de la denominada banda de “Los Monos” (“Crimen de Walter Cáceres: detienen a integrantes de la Banda de Los Monos”, La Capital, Rosario, 30/3/10) y también a un suboficial de policía, acusado de ser el proveedor de las armas. La investigación judicial determinó que la persona sindicada como autor material de la muerte de Cáceres, mantenía fluidos lazos de connivencia con efectivos de la Seccional 11 (URII), lo que determinó el desplazamiento de los jefes de esta repartición (La Capital, Rosario, 10/02/2010; 22/10/2011; 16/12/2011; 23/08/2012). De acuerdo a De los Santos y Lascano (2017:30-31) a “Los Monos”, en “[...] 2010 los

otro lado, el asesinato del líder de la “barrabrava” del mismo club, Roberto “Pimpi” Caminos, en el mes siguiente al que se había perpetrado la agresión armada antes mencionada y que estaba directamente vinculada con la disputa por el control de la “barra” del club rosarino.⁵⁴⁷ En estos dos eventos emergieron evidencias que demostraron la participación directa e indirecta de personal policial, ya sea, “estructurando zonas liberadas” y/o proveyendo logística (transporte y armamento) a los grupos victimarios.⁵⁴⁸ Condimentos como estos incidieron en “la primera crisis de la gestión de Gaviola [...] con un combo en el que se mezclaban barrabravas, policías y narcotráfico” (De los Santos y Lascano, 2017:58).

El alto impacto público y las fuertes críticas de diversos sectores políticos y sociales denunciando la inoperancia del MS, obligó, en su momento, a que tanto el Ministro de Seguridad, Álvaro Gaviola y el Secretario de Control de Fuerzas de Seguridad, Facundo Paschetto, tuvieran que darse su propia estrategia mediática tendiente a deslindar

contrataron para cometer uno de los atentados más pesados. Debían matar a Diego “Panadero” Ochoa, jefe de la barra brava de Newell’s. Los había contactado Roberto “Pimpi” Caminos, el antiguo líder de la hinchada, un mafioso que les prometía no solo dinero sino también un lugar en el manejo de la barra” interesándole el manejo de la barra para expandir el negocio de la venta de drogas. La jueza Raquel Cosgaya decidió abrir una causa por asociación ilícita. Pero la habilidad de los abogados de la familia logró que fueran absueltos en el juicio oral, en el que quedaron al descubierto varias cuestiones oscuras”. Entre ellas la protección policial, pues no solamente había indicios de la provisión de armas, sino que los que investigaron el caso, retiraron gran parte de la evidencia incriminatoria que ellos mismos y los actores políticos habían anticipado y difundido en los medios. Esta situación hará saltar a la arena pública, por primera vez en forma patente, a este grupo criminal (“Los Monos”) y será el preludio del despegue de una tendencia de aumento espiralado de violencia homicida en la ciudad de Rosario y enclaves territoriales aledaños, que tenía en esta emblemática banda y en su “soporte logístico” compuesto por policías, abogados, contadores, empresarios, etc., un denso y complejo dispositivo de regulación del mercado del narcotráfico y de delitos conexos (De los Santos y Lascano, 2017).

⁵⁴⁷ El homicidio de Caminos en la que participó un policía rosarino, era un eslabón más de la cadena que enlazaba violencia e ilegalidades, compuesta también por una saga de homicidios previos (“Ocho asesinatos impunes antes de ejecución del Pimpi”, La Capital, Rosario, 22/03/2010) y el intento de la toma de la sede del club NOB en enero de 2009, por un grupo liderado por Caminos, quién se mantuvo prófugo con protección policial. Caminos luego fue detenido por una comisión policial que integraba el sargento Alejandro Urquiza, quién posteriormente aparecerá involucrado en el homicidio de éste (“El policía que estuvo con Pimpi cuando lo mataron, es el mismo que lo había detenido en Buenos Aires. Las pistas alrededor de ‘Angelito Negro’”, Rosario 12, Rosario, 21/03/2010). De acuerdo a la crónica periodística: “El asesinato del barrabrava Roberto Pimpi Camino sigue dejando al descubierto una verdadera red delictiva, con características mafiosas, que alcanza, incluso, a las fuerzas policiales rosarinas. De hecho, entre los detenidos que iban a ser indagados por estas horas aparecen un sargento primero conocido bajo el apodo de “Angelito Negro” y un ex policía exonerado que es propietario del bar donde se produjo el asesinato [...] La fuga de Pimpi y la supuesta complicidad de un sector de la policía de Rosario, que había mantenido una fluida relación con Camino, terminó en una purga en las fuerzas de seguridad. Estalló también el escándalo de las supuestas cajas negras de la Policía tras las denuncias del agente Juan José Raffo, quien fue pasado a disponibilidad. Desde que salió de la cárcel en diciembre pasado, Roberto Camino aseguró que no quería disputar la conducción de la barra de Newell’s. Fuentes policiales señalaron que pretendía entrar de lleno, como un peso pesado, en el negocio de la droga, y que tenía diferencias importantes con otros narcos de la zona sur (“Son seis los detenidos por la muerte del barrabrava “Pimpi” Camino. Entre ellos, aparece un policía y un ex policía de la provincia”, El Litoral, Santa Fe, 31/03/2010).

⁵⁴⁸ La Capital, Rosario, 05/02/2010 y 08/02/2010 y 19/03/2010.

responsabilidades del gobierno del FPCyS y a reproducir el persistente slogan político de comprometerse en “investigar hasta las últimas consecuencias”.⁵⁴⁹ Una de las respuestas políticas simbólicas ensayadas, pero que nunca superó el mero anuncio mediático, fue la propuesta, del entonces ministro, de solicitar a la Legislatura Provincial la conformación de una Comisión Bicameral de Investigación y Seguimiento de estas redes delictivas.

El segundo “escándalo público” que utilizaremos, a título ejemplificativo, estuvo relacionado con el llamado “Caso Raffo”, evento que a su vez, como veremos, mantenía fuertes vinculaciones con los entramado delictivos previamente descriptos. El oficial auxiliar Juan Raffo, que cumplía funciones en la 3ra Zona de Inspección (que tenía competencia y el control de gran parte de las seccionales y comisaría de la zona sur de Rosario), presentó a inicios del mes de marzo del 2009, una denuncia escrita, respalda con registros filmicos, en la que detallaba con nombres, lugares y fechas el funcionamiento de las redes de recaudaciones ilegal que nutrían a las “cajas negras” de la policía rosarina. Además de denunciar la “protección” que integrantes de la fuerza policial brindaban al sector criminal, liderado por Roberto “Pimpi” Caminos.⁵⁵⁰ Resultó sumamente significativa la reacción que tuvieron los actores del FPCyS, pues en forma de movimiento de pendular y contradictorio, arrancaron con la puesta en tela de juicio de la entidad y los intereses existentes detrás de la denuncia⁵⁵¹, pasando luego a la “delegación” de la investigación en los tradicionales mecanismos internos y judiciales⁵⁵² hasta, como seguidamente se analizará, acusarán un alto impacto político-institucional, decidiendo desplazamientos policiales y reformas en la estructura del MS.⁵⁵³ Estos vaivenes en la respuesta de los

⁵⁴⁹ “El Ministro de Seguridad analiza el ataque al micro de Ñuls. Fue un enfrentamiento interno” (Rosario 12, Rosario, 07/02/2010).

⁵⁵⁰ La Capital, Rosario 04/2009 y 06/03/2009 y Rosario 12, Rosario, 04/03/2009 y 06/03/2009. Luego de presentar la denuncia, individuos no identificados, emprendieron una agresión armada contra el domicilio del policía denunciante además de amenazar a sus familiares directos.

⁵⁵¹ En las primeras reacciones públicas, el Secretario Carlos Iparraguirre declaraba: “No habrá sanciones hasta que avance la investigación [...] Hay que ver cuánto de arrepentido y cuánto de extorsionador hay en todo esto. No obstante, vamos a seguir todo este proceso con mucha atención, porque el gobierno es el principal interesado en terminar con los mecanismo de recaudación ilegal” (La Capital, Rosario, 02/03/2009). La referencia que realizaba el funcionario, tenía como sustento el hecho de que el oficial Raffo, presentó la denuncia al otro día que había sido notificado del pase a disponibilidad por la existencia de una denuncia judicial en su contra por los delitos de cohecho y enriquecimiento ilícito vinculados con el tráfico de drogas.

⁵⁵² El mismo funcionario del MS, indicaba: “La denuncia que hizo llegó a conocimiento del Gobierno el miércoles, cuando se notificó al mismo de su pase a disponibilidad. Inmediatamente [...] se puso en conocimiento a la Dirección Provincial de Asuntos Internos, para iniciar la correspondiente investigación sobre los distintos hechos denunciados por Raffo. Además, se dio conocimiento el mismo día a los jueces de Instrucción 13 y 2, al igual que a la Fiscalía Federal N° 3 donde estaba radicada una denuncia contra el mismo Raffo y Caminos” (La Capital, Rosario, 02/03/2009).

⁵⁵³ Desde el MS, se ordenó al jefe de policía provincial, Juan Hek, y al jefe de la UR II, Osvaldo Toledo, a presentarse ante el juzgado interviniente para deslindar responsabilidades, ambos previamente habían puesto a disposición sus renuncias. Asimismo se produjeron allanamientos en la jefatura de la UR II y en domicilios

actores políticos, daban cuenta de cierta perplejidad ante el devenir de los hechos y una ausencia de datos e informaciones certeras que les permitiera dimensionar la complejidad de lo acontecido y de los sujetos involucrados, más allá de las brindadas por las filas policiales a los referentes gubernamentales. En tal sentido, un indicador de esta situación, es que cinco años después, el oficial denunciante Raffo, que produjo uno de los principales “sismos” políticos en el primer gobierno del FPCyS, será penalmente imputado como uno de los principales “soportes policiales” de la denominada banda “Los Monos”.⁵⁵⁴

3.4.c. Turbulencias en las posiciones funcionales de actores políticos y policiales. Conjugaciones entre estabilidades policiales y cambios ministeriales.

Recordemos que una de las características distintivas del entramado político-policial durante el “segundo obeidismo”, fue una acentuación progresiva de la inestabilidad en las posiciones funcionales de los principales referentes de la figuración: funcionarios políticos y las cúpulas policiales. Durante la primera administración del FPCyS, esta inestabilidad se mantuvo, aunque con una leve acentuación respecto de los actores políticos, quienes recibirán en forma más directa las incidencias de los efectos negativos derivados de: (a) la presencia regular de “crisis de inseguridad frente al delito” en la agenda y las demandas sociales; (b) en el creciente y marcado proceso de “politización” de las acciones e iniciativas gubernamentales referidas al control del delito y la performance de las agencias del sistema de justicia penal (agencias policiales, judiciales y penitenciarias); (c) la

particulares de funcionarios policiales denunciados. Posteriormente se ordenó el pase a licencia del segundo jefe de la policía rosarina, Miguel A. Rodríguez y del jefe de Orden Público, Benavente, directamente sindicados en la denuncia presentada por Juan Raffo. Con el correr de los días, el mismísimo gobernador, anunciará la creación de una nueva secretaría en la órbita del MS, que tendrá competencia sobre los mecanismos de control de la actividad policial (La Capital, Rosario, 07/03/2009 y Rosario 12, Rosario, 07/03/2009).

⁵⁵⁴ De los Santos y Lascano (201:59) con rigurosidad periodística, dan cuenta de este contexto: “La interna policial empezaba a aflorar con violencia ante la aparición en escena del oficial Juan José Raffo, quien se jactaba de haber intentado detener a Pimpi. Decía que parte de la policía respaldaba al líder de la barra de Newell’s. Era cierto. Pero él pretendía eliminar a Caminos de la hinchada para esta nueva etapa. Tenía estrechos lazos con Los Monos, y su estrategia apuntaba a denunciar a parte de la policía en esta lucha interna dentro de la fuerza. Sabía que iban por su cabeza. Por aquellos días, en Asuntos Internos confeccionaron un informe, que entregaron a varios periodistas, que señalaba a Raffo como un sicario peligroso, involucrado en el tráfico de drogas y en la barra leprosa. A fines de 2013, este oficial auxiliar quedó preso como miembro de la asociación ilícita que integraban los Monos”. Abundando en el perfil de Juan José Raffo, los periodistas puntualizaban que fue: “un suboficial que se hizo famoso en la prensa de Rosario al denunciar la corrupción policial y que es descubierto en diálogos telefónicos comprometedores con los Cantero. Con la detención de Raffo, especie de autoproclamado Sérpico local, más de uno pega un brinco de sorpresa. Cinco años antes había presentado filmaciones de garitos clandestinos para mostrar cómo operaban las cajas negras de la policía, quiénes eran sus aportantes y cuánto se recaudaba por cada rubro. Los investigadores lo consideraban una central unipersonal de inteligencia con fines extorsivos dentro de la policía rosarina. Conocía las historias de todos, con sus dobleces y flaquezas, y ese capital le permitía apretar. El día que se decidió su detención ningún policía quería ir a buscarlo (De los Santos y Lascano, 2007: 44).

ausencia de mayoría legislativa, haciendo que la agenda de seguridad sea “explotada” por la oposición política en territorio parlamentario; (d) los efectos derivados de los “escándalos públicos” antes abordados y (e) en las tensiones y contrapuntos con el gobierno nacional. Estas y otras incidencias menos visibles, fueron las condiciones de posibilidad de estas inestabilidades funcionales.

En esta dirección, consideramos que la iniciativa política de creación del MS, generando simbólicamente un centro de atribución de responsabilidades directa del gobierno de la institución policial y del control del delito, conjugado con las “altas expectativas” sociales de un “nuevo gobierno” y con las consabidas debilidades y tensiones iniciales, terminaron actuando como aceleradores de la endeblez de las posiciones políticas. Un “efecto no deseado” para las autoridades del FPCyS, que “imaginaron” en la creación del MS, la cristalización de una triple apuesta: primero, fortalecer el “gobierno civil y político” de las políticas de control del delito y del dispositivo policial; segundo, incidir en las diferenciales de poder y de autonomía al interior de la trama vincular político-policial; y, tercero, como una forma de acumular legitimidad política al acoger una “demanda ciudadana”.

A nivel de la cúpula policial provincial, producto de un impasse a la marcada turbulencia del último período de gobierno de Jorge Obeid, se registraron estabilidades en las posiciones jerárquicas, siendo el hecho más ilustrativo de esta situación, la “inexplicable” continuidad del binomio Cáceres-Baigoría al frente de la PSF. Recordemos que el comisario general Daniel Cáceres, había sido designado en el último tramo del gobierno de Obeid, y permaneció en ese cargo hasta el mes de octubre de 2008, cuando será reemplazado por el comisario mayor Juan Luis Hek. El nuevo titular de la policía santafesina, era de los llamados “policías operativos”, que había ingresado a la institución en el año 1979 y desarrolló la mayor parte de su carrera en la URI (Depto. La Capital), sus dos destinos previos antes de asumir como jefe provincial, fueron las UR V (Depto. Castellano) y la URI (Depto. La Capital). Hek será secundado por el comisario mayor, Jorge Gómez, que hasta allí ocupaba el cargo de jefe de la UR XVIII (Depto. San Martín). La designación del “primer jefe” del FPCyS, implicó el quiebre de una “tradición” devenida en “regla no escrita” de la institución policial, en virtud de la cual, solo podrían aspirar a ocupar el principal cargo de la PSF, es decir Jefe Provincial, aquellos que hubiesen alcanzado la máxima jerarquía en la carrera, en ese momento comisario general (director general según LPP N°12521). La inobservancia de esta “regla” trajo aparejada

algunas tensiones dentro de las filas policiales, tensiones que buscaron minimizar los referentes del MS, en esta dirección un ex funcionario, argumentaba:

“Para la designación de Hek, tuvimos que tomarnos un tiempo [...] al inicio fue un poco de ensayo y error en las designaciones, pues teníamos que elegir entre los más presentables, los que venían con fojas de servicios limpias, aunque sabemos que allí no está toda la verdad [...] Con esa designación se produjo algo de descontento entre los más veteranos, los que tenían mayor jerarquía, ya que designamos a alguien que no reunía esos requisitos. Pero nosotros quisimos dar una señal de que las designaciones de las jefaturas era una prerrogativa que iba a ejercerse desde el control político, más allá de lo que se venía haciendo [...] ¿dónde estaba escrito que solo pueden ser jefes lo que tienen el mayor rango? Nosotros teníamos que elegir entre aquellos que nos respondieran, que tengan compromiso con nosotros y no necesariamente eran los de mayor jerarquía” (SC, ex funcionario, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).⁵⁵⁵

El acto de designación de Hek y Gómez se realizó en Salón Blanco de la Casa de Gobierno y fue presidida por el gobernador Binner, circunstancia que fue interpretada nuevamente como un “gesto” por parte de la novel cúpula policial, señalando Hek en su discurso inicial:

“La policía Santa Fe tiene un antecedente histórico, y es que el gobernador ponga en funciones al Jefe de provincia. Eso nos da un mensaje claro a los 17 mil efectivo que componemos la fuerza: la importancia que nuestros conductores le dan a la fuerza y lo que esperan de nosotros”.⁵⁵⁶

Al mismo tiempo el mandatario provincial, afirmaba:

“En Juan Hek hemos encontrado siempre a una persona muy predispuesta, tanto en Rafaela como en el departamento La Capital. Por eso creo que tenemos una formidable oportunidad de seguir creciendo. Ustedes, los jefes salientes, han dirigido una de las instituciones más necesarias y, a la vez, más cuestionadas de la sociedad. Y lo han hecho en forma realmente extraordinaria. La opinión pública ha comenzado a cambiar. Nuestra disposición desde el primer día de gobierno ha sido de un gran respeto hacia la institución policial. Nosotros estamos incorporando personal, móviles, motos, camionetas; todo eso es importante, pero si no está la sustancia, que son los hombres que están al frente de la institución, por más vehículos que compremos, no va a funcionar. Ustedes son verdaderos ejemplos, porque los 17 mil mujeres y hombres que están en la institución los están mirando”.⁵⁵⁷

Por su parte, el ministro Daniel Cuenca, puntualizó:

“Con estas designaciones, hay una continuidad en la política de seguridad que lleva el gobierno provincial y que empezó el 11 de diciembre. Cualquier jefe seguirá los lineamientos del gobierno, esté quien esté”.⁵⁵⁸

Más allá de la modificación a nivel de la cúpula provincial, las esferas jerárquicas de la mayoría de las UR se mantuvieron sin demasiadas rotaciones, dando un tenor más de continuidad que de cambios a nivel del gobierno de la PSF.⁵⁵⁹

⁵⁵⁵ Parte de estas tensiones fueron registradas por la prensa escrita: “Enojado y con pocas palabras. Así el comisario general Rubén Rimoldi renunció al cargo de jefe de la URIV [...] lo hizo tras conocerse la designación del comisario Juan Luis Hek [...] “No puedo subordinarme a las órdenes de un superior de menor jerarquía que yo” [...] el gobernador Hermes Binner se inclinó por designar a Hek y como subjefe a Jorge Gómez. Los dos son egresados de la promoción posterior a la de Rimoldi y por eso éste, amparado en la verticalidad de la institución y que ya cumplió 30 años de servicio, decidió dar un paso al costado” (La Capital, Rosario, 22/08/2008).

⁵⁵⁶ El Litoral, Santa Fe, 20/08/2008.

⁵⁵⁷ El Litoral, Santa Fe, 20/08/2008.

⁵⁵⁸ El Litoral, Santa Fe, 20/08/2008.

⁵⁵⁹ Los únicos cambios que se dieron en forma obligada, dada las vacantes producidas por los efectivos que se habían designado en la jefatura provincial, fueron los en la URI, donde fue nombrado el comisario mayor Rodolfo Campagnoli y en la UR XVII, fue designado Eduardo Aucar (La Capital, Rosario, 27/08/2008 y 28/08/2008). Recordamos que Aucar había sido denunciado en diciembre de 2007, cuando se desempeñaba

El segundo efecto de inestabilidad a nivel de las cúpulas policiales, coincidió, como seguidamente lo veremos, con los cambios que se produjeron en el nivel superior de la estructura del MS. En el mes de diciembre de 2009, Hek y Gómez, serán desplazados y pasados a retiro, ocupando el cargo de jefe superior Osvaldo Toledo, quien al momento de asumir al frente de la PSF, ostentaba la jerarquía de comisario general (volviendo de esta forma el poder político a respetar la “tradición policial” pre mencionada) habiendo ingresado a la fuerza provincial en el año 1982, desarrollando gran parte de su carrera policial, primero en la UR II (hasta diciembre de 2003), luego en la Dirección General de Seguridad Rural “Los Pumas” (2004-2008), siendo su último destino y función, la jefatura de la UR II. Toledo fue secundado por el comisario general Egidio Schettini, que coordinaba hasta allí la Unidad Especial Policial de la Casa de Gobierno, lo que le había posibilitado un contacto y conocimiento directo y cotidiano con los principales funcionarios del FPCyS. Reproduciendo casi en su totalidad la liturgia del acto de designación de los jefes salientes, el acto se realizó en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno (espacio históricamente utilizado para los principales actos de gobierno del Poder Ejecutivo provincial) y fue presidido por el gobernador Binner, quién manifestó:

*“Quiero agradecer a las autoridades salientes, pues han sido fundamental para la construcción de una Policía mejor. Los nuevos jefes son dos personas que han demostrado a lo largo de su trayectoria una gran vocación por el servicio y una gran contracción por los deberes y derechos, y también por la historia de la propia Policía de Santa Fe [...] todavía tenemos deudas con la Policía, pero estamos convencidos que las vamos a cumplir. Tenemos memoria y sabemos cuáles son los aspectos que no hemos podido solucionar, por distintos motivos, pero estamos empeñados en tener la mejor policía y la mejor instrucción. La provincia se lo merece y este gobierno va a estar permanentemente al lado de ustedes para poder conquistar esa provincia que nos merecemos”.*⁵⁶⁰

La designación del nuevo jefe provincial, también reproducía otra tradición político-policial que hemos advertido en gestiones previas, en virtud de la cual, los actores políticos consideraban que aquellos que lograban “gobernar” las dos UR provinciales más importantes y complejas (URI y/o UR II), demostraban de por sí, capacidades y méritos para alcanzar el cenit del dispositivo policial. De todas, formas en el caso de Toledo, a estos “galones” previos a su vez los acompañaban otros antecedentes que habían generado ciertas inestabilidades y “crisis” en el escenario político-policial santafesino cercano, como lo abordamos en el apartado anterior.⁵⁶¹

como jefe de la URVI, por la jueza Laura Cosidoy por complicidad y connivencia con el narcotráfico (La Capital, Rosario, 05/12/2007).

⁵⁶⁰ El Litoral, Santa Fe, 21/12/2009.

⁵⁶¹ Un periódico rosarino resumía estos antecedentes: “El comisario Toledo llegó a este cargo con algunas polémicas: era hombre de confianza del ex ministro Daniel Cuenca, quien lo sostuvo luego que las denuncias de cajas negras en la policía que realizó el oficial Juan Raffo, que provocaran un tembladeral en la fuerza. También carga sobre sus espaldas el operativo policial que no evitó la muerte de un dirigente sindical de

Ahora bien, allende de estas modificaciones que afectaron las posiciones de las cúpulas policiales, fueron relativamente contenidas si tenemos en consideración lo que había sucedido en la segunda administración Obeid (2003-2007). En el caso de los actores políticos, estas inestabilidades tuvieron una mayor presencia, produciéndose modificaciones sustanciales en las primeras filas del MS. El primer tembladeral en esta estructura, se produjo como uno de los efectos derivados de llamado “Caso Raffo”, recordemos que luego de abandonar la inicial postura cautelosa y minimizadora de lo denunciado por el oficial de policía, los actores del FPCyS reaccionaron espasmódicamente y decidieron modificar la estructura del MS, creando la Secretaría de Control de Fuerzas de Seguridad (en adelante SCFS).⁵⁶² Una nueva área dependiente directamente del ministro, ubicándose en el segundo escalón de importancia en la estructura orgánico-funcional del MS, ya que se le dio el rango de secretaría, es decir en el mismo nivel que las secretarías de Seguridad Pública, Asuntos Penitenciarios y Seguridad Comunitaria, lo que, en principio, emergía como un indicador de la importancia política que se le quiso dar a la iniciativa. Este nuevo espacio institucional, tenía como función primordial, de acuerdo a lo previsto en la norma de creación, Decreto N° 00510/09, “[...] entender en la elaboración, coordinación y/o conducción de los programas de prevención y lucha contra la corrupción en el ámbito de las fuerzas de seguridad de la provincia”. De acuerdo al decreto mencionado, mediante una lógica de transferencia de competencias legales y funcionales, se derivaba bajo la dependencia de la SCFS, la DPAI (antes dependiente del al Secretaría de Seguridad Pública) y también las misiones y funciones de control interno del Servicio Penitenciario (antes dependientes de la Dirección General del Servicio Penitenciario), que pasaron a ser competencia de la Dirección Provincial de Asuntos Internos Penitenciarios alojada dentro de la estructura de la nueva secretaría.

Atilra, durante una batalla campal ocurrida el 3 de diciembre del año pasado. Incluso su riqueza personal también estuvo cuestionada: aún no explicó cómo su familia logró tener varios taxis que operan en Rosario. Pero la balanza comenzó a acomodarse cuando luego de los cuestionamientos del oficial Raffo -que incluían la connivencia policial con barras bravas de Ñuls- Toledo logró la detención del ex jefe de la barra Roberto "Pimpi" Camino, el 9 de abril en Buenos Aires. Esto le dio crédito. Cabe recordar que Toledo era el jefe policial rosarino cuando detuvieron al "rey de la efedrina" Mario Segovia, en su exclusiva residencia de Fisherton” (Rosario 12, Rosario, 22/12/2009).

⁵⁶² Los actores políticos, buscando darle alta visibilidad a la decisión de crear esta nueva área ministerial, anunciaron en conferencia de prensa la iniciativa. Al momento del anuncio el ministro Cuenca estuvo acompañado por el Héctor Superti (Ministro de Justicia y DDHH); Antonio Bonfatti (Ministro de Gobierno y Reforma del Estado) y por el legislador Juan Carlos Zabalza. Durante el evento comunicacional, Daniel Cuenca sostuvo: “Tomamos este tipo de decisiones porque no queremos que esta denuncia (la de Raffo), sea una causa más”. Mientras que Superti afirmó: “Es muy compleja la lucha contra la corrupción, porque aparece el dilema ‘quién cuida al que cuida’” (El Litoral, Santa Fe, 06/03/2009).

Sosteníamos que la puesta en funcionamiento de la SCFS, apareció netamente anudada como respuestas al “escándalo Raffo”, esto no solo fundado en la cercanía temporal entre ambas maniobras político-policiales, sino que ello era reconocido en la misma voz de los actores en el momento del anuncio público de la iniciativa:

“Desde hace un tiempo que la creación de la nueva secretaría estaba decidida pero se adelantó buscando dar una respuesta a las denuncias de las cajas negras de la URII (declaraciones de Antonio Bonfatti, Ministro de Gobierno y Reforma del Estado).⁵⁶³

“Se venía trabajando desde el año pasado pero cuya puesta en funcionamiento fue adelantada a partir de un fuerte convencimiento político tras las denuncias de recaudación ilegal [...] Para nada se menoscaba a Asuntos Internos [...] este se encargará de la faz operativa y el nuevo secretario de brindar los lineamientos directos y precisos para el cumplimiento de las funciones” (declaraciones del ministro Daniel Cuenca).⁵⁶⁴

“Vamos a establecer nuevas formas de control de la policía porque la gente votó por el cambio y nosotros estamos decididos a avanzar en ese mismo camino [...] vamos a tener un control directo y férreo sobre la policía [...] Asuntos Internos no va a desaparecer” (declaraciones del gobernador Binner).⁵⁶⁵

Asimismo los actores políticos diagnosticaban un cierto relajamiento o falta de efectividad en las competencias asignadas a la DPAI, la cual se había burocratizado en su funcionamiento y no existían resultados positivos ostensibles en su performance, resultados sobre los cuales el gobierno de Hermes Binner pudiera fundamentar la existencia de una agenda de control político sobre las ilegalidades policiales.⁵⁶⁶ En esta dirección un ex funcionario opinaba:

“Los hechos que venían tomando estado público demostraban que Asuntos Internos, no estaba rindiendo lo que tenía que rendir. Como había pasado en tiempos anteriores no existían investigaciones importantes [...] Era necesario reforzar los objetivos políticos y no solo policiales de Asuntos Internos” (HC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

Transcurrido casi veinte días del primer anuncio de modificación de la estructura del MS, se designó al frente de la SCFS a Gonzalo Armas, un abogado “extrapartidario” que previamente se había desempeñado como Fiscal Federal, quien al momento de asumir declaró:

“La idea es establecer un mecanismo de control por parte de una persona que no fuera integrante de la fuerza, tanto del servicio penitenciario como de las fuerzas de la provincia. La finalidad es ser el brazo político encargado del control del accionar policial”.⁵⁶⁷

La puesta en funcionamiento de la secretaría a cargo de Armas, también “padeció” inicialmente, la escasez de recursos logísticos y humanos propios y capacitados. Lo cual

⁵⁶³ La Capital, Rosario, 06/03/2009.

⁵⁶⁴ La Capital, Rosario, 07/03/2009.

⁵⁶⁵ La Capital, Rosario, 06/03/2009.

⁵⁶⁶ Durante el gobierno del FPCyS, dando continuidad a la tendencia que se había observado en el transcurso de la gestión Reutemann (1999-2003) y también en el “segundo obediismo” (2003-2007), existió una reducida puesta en conocimiento público de las actividades de la DPAI, ya sea mediante anuncios de acciones políticas o de noticias periodísticas que involucren a la mencionada repartición.

⁵⁶⁷ La Capital, Rosario, 24/06/2009.

internamente evidenciaba una distancia entre el anuncio y los efectos políticos e institucionales concretos. Al respecto un ex funcionario entrevistado indicaba:

“La designación arrancó solamente con el nombramiento del secretario [...] Todo el soporte administrativo y de funcionamiento era cien por ciento de Asuntos Internos, por ejemplo, la oficina que ocupó el primer secretario, el escritorio, la computadoras, la secretaria privada, eran del director provincial [...] Internamente eso se entendió como una debilidad inicial” (HC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

Esta “táctica” política emergió entonces, en clave simbólica, como una fuerte decisión de fortalecer el control político sobre la policía santafesina, un intento de resquebrajar el carácter “híbrido” de la DPAI (dependiente del poder político pero integrada casi en su totalidad por efectivos policiales) y buscando mejorar la performance de este mecanismo de control. De todas formas, esta iniciativa no dejaba ser una “acción de reforma” que se anuda a una “crisis o escándalo público” y que se concentró en la búsqueda de dar un “mensaje” hacia el interior y exterior de la trama vincular político-policial y que en términos concretos, se tradujo solamente en la designación de un funcionario político, con exigua dotación de recursos para materializar las funciones encomendadas.

Una segunda modificación ministerial, se va a producir en el mes de julio del año 2009, con el desplazamiento como titular de la Secretaría de Seguridad Comunitaria del “político profesional” Ubaldo Modarelli, designando en su reemplazo al experto extrapartidario Enrique Font.⁵⁶⁸ Si bien, como lo hemos dicho anteriormente, Font venía colaborando indirectamente con el equipo de Daniel Cuenca, su incorporación formal, implicó la apuesta por consolidar pisos de experticia y la vehiculización de un discurso y una agenda “reformista, democratizante e innovadora” de las políticas de control del delito y de la institución policial.⁵⁶⁹ Elementos ellos que quedarán encorsetados y lateralizados en una agenda y de prácticas existentes en este campo, que seguirán siendo hegemonizadas por “recetas tradicionales”.

La tercera y, tal vez, más significativa modificación se producirá, en el mes de diciembre de 2009, con el desplazamiento de Daniel Cuenca del cargo de ministro y, como consecuencia asociada, el alejamiento también del Secretario de Seguridad Pública, Carlos Iparraguirre. El acto simultáneo de desplazamiento de Cuenca e Iparraguirre y la designación de los

⁵⁶⁸ En el apartado 2.2. del presente capítulo hemos descripto los antecedentes y perfil de Enrique Font.

⁵⁶⁹ Al momento de asumir el nuevo Secretario de Seguridad Comunitaria establecía públicamente estos posicionamientos: “Implica ser coherentes con lo la concepción que piensa que la seguridad como un fenómeno multifacético y complejo que a la vez requiere ser abordado por un conjunto de intervenciones que complementan las tradicionales policiales o punitivas [...] Hay sectores importantes de la trayectoria del fenómeno de la seguridad que tiene que estar en manos de la policía. Por algo la fuerza cuenta con 17500 empleados, funciona las 24 horas y los 365 días del año, pero hay cuestiones que tienen mucha incidencia y otras – lo reconocen los policías – escapan a su órbita de intervención” (La Capital, Rosario, 18/07/2009).

nuevos funcionarios que ocuparán sus posiciones, estuvo rodeado de tensiones y efectos que tendrán un alto impacto político para la configuración aquí abordada. En el cargo de ministro fue designado, Álvaro Gaviola, un abogado, con paso previo en la Dirección Provincial del Registro Civil, con nula experticia y antecedentes en el terreno de las políticas de control del delito y del gobierno de fuerzas de seguridad. Al ser consultado cómo pensaba gestionar y gobernar un área tan compleja, teniendo en cuenta la ausencia de antecedentes en su trayectoria y experiencia política y profesional, el nuevo ministro respondía:

“Yo he estado desde el inicio en el Cemupro participando del gabinete jurídico. Estoy al tanto de los programas que ha estado llevando adelante el ministro Cuenca, la idea es continuar esos lineamientos y producir otras acciones cuyos resultados se verán pronto”.⁵⁷⁰ “Si bien mi desempeño anterior fue en el Registro Civil, que no es un campo específico de la seguridad, tengo conocimientos generales en la materia. Y para cuestiones altamente específicas están los asesores [...] Claro que es el ministro el que disponer la ejecución de la política. Estoy en un equipo y me siento capacitado para ese rol”.⁵⁷¹

Un ex funcionario y un ex jefe policial entrevistados opinaban de la siguiente forma respecto del perfil del nuevo titular del MS:

“Gaviola no tenía nada de experiencia. Lo colocaron Superti y Bonfatti justificando que había ordenado el Registro Civil. Cuenca era más garantista, preparado y respetado por parte de la fuerza policial que Gaviola” (AC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

“El cambio de Cuenca se notó rápidamente. Gaviola no tenía antecedentes, te dabas cuenta que no conocía el lugar en el que lo habían designado, fijate que casi no hacía declaraciones públicas porque se lo notaba muy inseguro. Por eso lo quisieron nombrar a Giacometti [...] Y, en la institución esos cambios políticos se notan, sobre todo de aquellos que no quieren hacer las cosas bien, un ministro que no sabe es un cheque en blanco para hacer lo que quieran” (Ex jefe policial, 48 años, entrevista personal)

Decíamos que el proceso de designación de Álvaro Gaviola estuvo rodeado de tensiones y conflictos, pues en un primer momento, los principales referentes del gobierno de Hermes Binner, decidieron designar al ex comisario, José Luis Giacometti, en el cargo de Secretario de Seguridad Pública, en reemplazo de Iparraguirre.⁵⁷² A minutos de celebrarse el acto oficial donde se designarían al ministro y al secretario, el gobierno provincial, decidió dar marcha atrás con el nombramiento del funcionario policial retirado, como consecuencia de un acción de “resistencia” de los secretarios Corti, Font y Armas, quienes se opusieron abiertamente a la designación del ex comisario (amenazando renunciar masivamente a sus cargos), pues entendían que en con la designación de Giacometti, más allá de portar algunos antecedentes negativos en su trayectoria profesional, se plasmaría un

⁵⁷⁰ La Capital, Rosario, 02/12/2009.

⁵⁷¹ La Capital, Rosario, 15/12/2009.

⁵⁷² De acuerdo a la crónica periodística, que recuperó la voz en “off” de algunos de los actores involucrados en el caso y en base a lo que hemos podido reconstruir mediante nuestras entrevistas en profundidad, tanto la designación de Gaviola como la de Giacometti, fue una decisión motorizada por el Ministro de Justicia y DDHH, Héctor Superti y por el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Antonio Bonfatti (La Capital, Rosario, 04/12/2009 y Rosario 12, Rosario, 04/12/2009).

“retroceso” y un “giro” conservador en la política de seguridad “progresista”.⁵⁷³ Evaluando los costos políticos e institucionales, la “cúpula frentista” decidió no designar a Giacometti, lo que generó un “escándalo público” en varios frentes, en el plano político, por la desprolijidad institucional de lo acaecido⁵⁷⁴ y, también, porque en el seno del FPCyS, el corrimiento de un “político profesional” de la UCR sin buscar reemplazante en la filas del mismo “socio frentista” generó rispideces.⁵⁷⁵

En el campo de la trama vincular político-policial, también produjo sus efectos, pues por un lado, marcó tensiones y diferencias en el equipo de gestión del MS, existiendo un ministro novato con “posicionamiento tradicional y nostálgico” en materia de gestión de las políticas de control del delito y de la institución policial, que debía gobernar con una segunda fila de funcionarios “heredados” que mostraban oposiciones a ese modelo.⁵⁷⁶ Sin embargo este acoplamiento de “formas de pensar y actuar”, se mantuvo casi intacto hasta la finalización del primer gobierno del “Frente” en diciembre de 2011, lo cual será decodificado y “explotado” por las huestes policiales como señal de debilidad y contradicción en el grupo de los actores políticos. Al mismo tiempo, debemos adelantar, que la decisión truncada, de nombrar un ex integrante de las fuerzas de seguridad, será la anticipación de una iniciativa que tomará forma concreta en la segunda gobernación del FPCyS.

Dentro de las filas policiales, la frustrada asunción del ex comisario y ex jefe de la URIL, fue interpretada, por un sector, como un gesto de maltrato y menosprecio político, asociándolo fundamentalmente a las posiciones de los tres secretarios, los que habían logrado, mediante acciones de resistencia, el cambio de opinión del gobernador Binner. El

⁵⁷³ “Binner dio marcha atrás y Giacometti no asumirá como secretario de Seguridad” (La Capital, Rosario, 02/12/2009); “Binner debió bajar al ex policía que había sido designado en Seguridad” (La Capital, Rosario, 03/12/2009) y “Giacometti tuvo que guardar el traje” (Rosario 12, Rosario, 03/12/2009).

⁵⁷⁴ “Hicieron cola para pegar. Los peronistas hicieron cola con comunicados y declaraciones, pisándose unos a otros, por ganar notoriedad pegándole al gobierno socialista por la desprolijidad [...] El presidente del Partido Justicialista santafesino y senador por el departamento General López, Ricardo Spinozzi, apeló al tremendismo afirmando que ‘cuando se improvisa en materia de seguridad el costo se paga en vidas’” (La Capital, Rosario, 04/12/2009).

⁵⁷⁵ “Este es un paso en falso. El gobierno debería dar explicaciones por estas cosas tan desprolijas. El gobernador tiene facultades para designar a funcionarios, pero si pretendemos mantener la paz dentro del Frente Progresista debería haber un mayor nivel de consenso”, declaró Carlos Fascendini, diputado de la UCR. [...] Nosotros teníamos interés que Carlos Iparraguirre sea el ministro de Seguridad, esa fue la inquietud que acercamos al Socialismo. Pero el gobierno optó por otra alternativa”, reveló el diputado Boscarol” (“Mal humor de los radicales”, Rosario 12, Rosario, 04/12/2009).

⁵⁷⁶ Un ejemplo de esta llamativa convivencia y contradicción, la encontramos en la suscripción por parte de la provincia de Santa Fe del “Acuerdo de Seguridad Democrática”, motorizada por el secretario Enrique Font, acuerdo que propugnaba una serie de principios que iban a contrapelo del posicionamiento político-institucional del principal responsable del MS santafesino, Álvaro Gaviola (Página 12, Buenos Aires, 29/12/2009). La suscripción del gobierno santafesino al mencionado “Acuerdo” puede corroborarse en el siguiente [sitio web: https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/216073/1122085/file/COORDINACION.pdf](https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/216073/1122085/file/COORDINACION.pdf)

ex funcionario policial afectado, salió con posterioridad a la arena pública a dar cuenta de este malestar policial, señalando:

*“Fue el ministro de gobierno Antonio Bonfatti, quién me contacto por primera vez para ofrecerme el cargo, luego me reuní con él y con el ministro de justicia Superti [...] Me pidieron que armara un plan de seguridad y hasta investigaron mis antecedentes, y como estuvieron de acuerdo con lo que expuse nos volvimos a reunir esta vez con el gobernador Binner y con Gaviola [...] Todos los días hablo con policías que me dicen que se sintieron manoseados y creen que no me designaron porque pertenecí a la fuerza [...] La policía se hubiese sentido enaltecida por el nombramiento de uno de sus miembros en el gobierno, pero ahora se siente manoseada”.*⁵⁷⁷

Integrantes de la asociación policial APROPOL, en una de las pocas apariciones públicas que tuvieron durante estos cuatro años marcando una diferencia con lo acontecido durante el gobierno anterior, también buscaron trasladar mediáticamente el “enojo policial” ante esta situación.⁵⁷⁸

*“Este es un barco al que en alta mar le desapareció el capitán o un avión sin piloto. Queda en evidencia lo que venimos diciendo de la interna entre la multiplicidad de partidos entre el radicalismo, el socialismo y el PDP, donde dejan de lado la seguridad pública y transforman esto en una función netamente política [...] es una cachetada la marcha atrás en el nombramiento de Giacometti, ese era el rumbo que el ministro Gaviola quería dar a la seguridad pública, más allá de los cuestionamientos que se le pueden hacer a Giacometti”.*⁵⁷⁹

El ministro Gaviola, procuró rápidamente estrechar lazos con la institución policial, tratando de minimizar lo acontecido con el ex comisario y dando señales de cuál sería su posicionamiento personal respecto a la política policial, diferenciándose de los otros funcionarios que integraban el MS en aquel momento, al respecto señalaba:

*“Yo tengo una valoración positiva de la policía. La integran personas con idoneidad y trabajo diario. Obviamente que los monitorearemos para realizar las correcciones necesarias como lo es en cualquier institución. Pero confío el compromiso de la policía con la ciudadanía y con nuestro gobierno. Muchas veces no son suficientemente valorados: a diario vemos los que están en la calle, sufren frío, toleran las protestas, ellos son los policías. De ninguna manera esta situación con Giacometti significa no valorar a la policía [...] el compromiso del Ministerio será seguir el camino iniciado en 2008 para equipar a la policía y aumentar la planta de personal [...] Mi mayor expectativa es dialogar y actuar con la policía”.*⁵⁸⁰

Días después del “escándalo Giacometti” será designado, en el cargo de Secretario de Seguridad Pública, el Licenciado en Ciencia Política Horacio Ghirardi, que venía ocupando el cargo de Secretario de Gobierno en la Municipalidad de Rosario. Será Ghirardi, el que actuará como “interlocutor” y mediador entre las posiciones diferenciadas en el equipo del MS, esto se verá plasmado en sus intervenciones públicas en las que buscó mantener el

⁵⁷⁷ Rosario 12, Rosario, 16/12/2009.

⁵⁷⁸ Anteriormente la agrupación policial había manifestado alguna disconformidad con la política policial “frentista” respecto a la formación policial (La Capital, Rosario, 10/11/2008); a su política salarial y al pago de retroactivos (La Capital, Rosario, 28/05/2009). Siendo su acción pública más importante la organización de un “sirenazo” en protesta por el pago de la deuda mediante bonos que el gobierno provincial tenía con la institución (La Capital, Rosario, 14/10/2009).

⁵⁷⁹ La Capital, Rosario, 04/12/2009.

⁵⁸⁰ La Capital, Rosario, 15/12/2009.

equilibrio entre consenso y gestos de autoridad respecto a la PSF.⁵⁸¹ Finalmente, el último cimbronazo en las posiciones funcionales del grupo de los actores políticos, se producirá en el mes de enero de 2010, con el apartamiento de Gonzalo Armas de la SCFS y la designación de Facundo Paschetto, un joven funcionario de confianza del entonces ministro Gaviola, quién tampoco portaba antecedentes en materia de implementación y gestión de mecanismos de control de la actividad policial.⁵⁸²

La designación de un ministro con el perfil de Álvaro Gaviola y el intento fallido de nombramiento de un policía retirado al frente de la principal área de gestión política de la institución policial, conllevaban en sí mismo unas definiciones en el programa “frentista”, percibiéndose un rápido viraje hacia posiciones “tradicionales”, “nostálgicas” y conservadoras en este campo.⁵⁸³ Este viraje transitará un camino sin demasiadas oposiciones y resistencias (más allá de las encabezadas inicialmente por algunos referentes de las segundas líneas ministeriales) como consecuencia de las marcadas limitaciones, debilidades y contradicciones que había tenido la “agenda progresista”, discursivamente motorizada, durante la gestión de Daniel Cuenca. En el terreno de la trama vincular político-policial, habilitó una “lectura entre líneas”, por parte de algunos segmentos

⁵⁸¹ Solo a título de ejemplo de este posicionamiento del secretario Ghirardi rescatamos las siguientes declaraciones: “En esta institución hay buenos policías, profesionales, capacitados pero también hay malos policías, vamos a luchar por desterrarlos” (La Capital, Rosario, 11/02/2010). “El pase a retiro de 80 oficiales superiores lo hacemos para cumplir la ley y por un recambio generacional, no estamos de purga ni nada que se parezca” (La Capital, Rosario, 24/02/2010). “La detención de un policía es importante y si tiene implicaciones se le aplicará todo el peso de la ley. Pero también hay que separar el hecho de un agente aislado y lo que este pudo hacer del funcionamiento integral de la policías” (La Capital, Rosario, 24/03/2010). “Sacaremos a todos aquellos policías que se comportan indebidamente” (La Capital, Rosario, 18/08/2010). “La reforma a la ley policial no está hoy en la agenda de trabajo” (La Capital, Rosario, 30/08/2010).

⁵⁸² De acuerdo a las versiones periodísticas el desplazamiento de Armas se produjo como una de las derivaciones del conflicto generado a partir de la oposición a la designación de José Luis Giacometti, en tal sentido, se afirmaba: “La tensión interna en el Ministerio de Seguridad, tras la salida del ex ministro Daniel Cuenca, se cobró ayer la suerte de un funcionario [...] Los primeros trascendidos indicaban que el ministro Gaviola le solicitó la renuncia a Gonzalo Armas y los motivos habría que rastrearlos en la fallida asunción del ex jefe de la UR II [...]” (Rosario 12, Rosario, 09/01/2010).

⁵⁸³ Un indicador de este viraje se puede rastrear no solamente en el aumento proporcional de planes y anuncios públicos de acciones tendientes a reforzar las capacidades de la PSF, sino también y en consonancia con ello, en los contenidos de los “Informes de Gestión” del área Seguridad Pública, presentados durante la gestión Gaviola, cuyo contenido principal versa sobre las siguientes acciones: “Mayor presencia policial en la vía pública”; “Operativos de prevención y saturación”; “Cantidad de Allanamientos y secuestros de drogas”; “Procesos de equipamiento policial: cantidad de móviles y de armamento adquiridos – Adquisición de netbooks para identificaciones de personas y autos”; “Sistema de Videovigilancia”; “Infraestructura: proceso de construcción y remodelación de dependencias policiales”; “Personal: cantidad de ingresos policiales – incrementos salariales – regularización de Junta de Ascenso – Pago de deuda histórica de adicionales policiales”, etc. (“Informe de Gestión del Ministerio de Seguridad, disponible on line en sitio web: <http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/index.php?pdia=16&pmes=12&panio=2010/2011>).

policiales, de lo que conllevaba esta modificación. Al respecto, un ex jefe policial entrevistado señalaba:

“La llegada de Gaviola con la salida de Cuenca fue un hecho importante. Yo creo que ahí hay una causa del desmadre que empieza a verse después [...] Públicamente se dijo que el doctor Cuenca se fue por un problema de salud, pero todos sabíamos internamente que ya no lo bancaban políticamente y pusieron un ministro que yo creo que terminó la gestión sin saber que es y cómo funciona la policía, parecía que al Socialismo nuevamente no le interesaba el problema del delito y de la policía o que habían cambiado de opinión de lo que venían diciendo antes y cuando comenzaron el gobierno” (ex jefe de policía, 48 años).

4. Exploraciones de las opiniones y representaciones de políticos y policías (2007-2011). La construcción de categorizaciones como recurso analítico de las relaciones de interdependencia político-policial.

Continuando con la métrica analítica plasmada en el análisis de las tres gestiones justicialistas previamente abordadas, constituye, aquí también, una herramienta relevante para explorar las dinámicas que se registraron en las relaciones sociopolíticas entre policía y funcionarios en el primer gobierno del FPCyS, intentar avanzar en la reconstrucción de los “puntos de vistas” de los actores (referido a cómo estos se pensaron y caracterizaron mutuamente, qué problemas identificaron, qué soluciones fueron inventadas para afrontar esos problemas, qué efectos y fines fueron imaginados, etc.). En razón de ello, seguidamente procuraremos recuperar palabras, definiciones o categorías que utilizaron los principales referentes políticos del FPCyS, así como también la voz de algunos efectivos policiales para problematizar ciertos tópicos, los discursos utilizados para dar sentido a sus acciones, para justificar estrategias, sus políticas y construir “fronteras simbólicas”.

En los apartados previos del presente capítulo, hemos intentado reconstruir las principales estrategias y tácticas de gobierno emprendidas por actores políticos y policiales en el período 2007-2011, estas acciones político-policiales vienen anudadas y estrechamente vinculadas con los “puntos de vistas” que portaban estos mismos actores al interior de la configuración que los relacionaba, es por ello que, insistimos nuevamente, que si bien en lo que sigue buscaremos de “aislar” analíticamente esos “puntos de vistas”, los mismos se encuentran inextricablemente unido con las acciones y estrategias emprendidas por los políticos y policías en el territorio santafesino en el segmento temporal aquí recortado, por lo cual encontramos también en la descripción de esas estrategias unas categorizaciones que se condensan y se complementan con lo que a continuación analizaremos.⁵⁸⁴

⁵⁸⁴ Queremos volver consignar que en el Capítulo 8 de la presente tesis, condensamos y describimos aquellos “puntos de vistas” y categorizaciones, portados tanto por actores políticos como policiales que describieron mayor regularidad y estabilidad a lo largo del período analizado (1995-2015), con independencia de los cambios en las gestiones gubernamentales. En razón de ello, esas categorizaciones político-policiales, también deben integrarse como insumos comprensivos de este período concreto.

4.1. Principales categorizaciones políticas de la policía durante el primer gobierno del FPCyS.

Tomando como insumos documentos oficiales, declaraciones públicas, entrevistas en profundidad, etc. es posible identificar y aislar dos grandes categorizaciones y caracterizaciones de la institución policial santafesina y de los miembros que la componen (construcción de un “ellos” policial) expresadas por parte de los actores gubernamentales que cumplieron funciones durante el período 2007-2011. En orden a ello, seguidamente describiremos las facetas más importantes de estas definiciones construidas desde un “nosotros” (política/políticos) durante la gobernación de Hermes Binner, recordando, al mismo tiempo, que estas se articulan y complementan con las imágenes y caracterizaciones políticas del dispositivo policial, sistematizadas y analizadas, en la Conclusión de la presente tesis.

✓ **Categorización política I. Una institución tensionada entre el descentramiento y la necesidad política.**

Explorando los discursos y los documentos o programas oficiales que se proyectaron desde las filas del FPCyS, nos topamos con la construcción de una definición tensionada del dispositivo policial, pues cuando estos discursos y documentos, procuraron identificar y jerarquizar los “recurso institucionales” adecuados y disponibles para diseñar e implementar políticas de control del delito, inicialmente la institución policial era imaginada como un recurso lateral y de menor jerarquía. Ubicándose en un espacio “progresistas”, dentro del mapa de posicionamientos políticos, la propuesta “frentista” para abordar esta problemática, como ya lo hemos puntualizado, transcurrió por niveles o carriles no policiales. Recurrentemente, durante la campaña electoral y fundamentalmente en el período inicial de gobierno y con menor intensidad en el transcurrir de la gestión, los referentes políticos del “Frente” declaraban:

“Estamos convencidos que con saturación policial, represión y viejas recetas no llegamos a nada [...] la política tiene que pasar por otro lado, por la inclusión social donde la tarea policial es secundaria”.⁵⁸⁵ “El problema no se resuelve con mayor o menor dureza. Y mucho menos lo que puede resolver un área de seguridad, donde su principal bastión han sido la policía y la cárcel. El debate pasa por otro lado. Las respuestas tienen que pasar por una mejor calidad de vida, no por más patrulleros. Pareciera que mi discurso pasa por recetas comunes, es que no creo que con eso podamos erradicar la inseguridad”⁵⁸⁶ (declaraciones de Daniel Cuenca).

“El problema no es policial solamente [...] para atacar la inseguridad es fundamental atacar la pobreza, combatir la marginación y la ausencia de oportunidades, porque la falta de accesibilidad a una buena educación, a un trabajo digno, a la salud, a la vivienda, es un desequilibrio social que puede traducirse en violencia [...] la resolución del problema de la inseguridad no pasa sólo por el hecho de que “compremos

⁵⁸⁵ Rosario 12, Rosario, 14/10/2007.

⁵⁸⁶ El Litoral, Santa Fe, 22/03/2009.

*tecnología, vehículos o mejoremos los mapas de delitos [...] la solución de este problema está ligado indisolublemente a la inclusión social; si no incluimos socialmente es difícil pensar en la seguridad seriamente”*⁵⁸⁷ *“Tenemos que construir más escuelas, más hospitales, más trabajo y más producción, porque la seguridad no está solamente de la mano de las personas especializadas, que son ustedes (los policías), sino además en la satisfacción de las necesidades básicas de la gente”*⁵⁸⁸ (declaraciones de Hermes Binner).

Este descentramiento discursivo del rol asignado a la institución policial emergía, en aquel contexto, como una forma de diferenciación de las administraciones peronistas anteriores, a las que se les endilgaban haber fracasado en la implementación de políticas de seguridad, por incurrir en la aplicación de “viejas recetas o remedios” (como le gustaba decir al gobernador Binner), entre las que se encontraba la delegación del gobierno de la seguridad en manos de la policía santafesina. En esta dirección un ex funcionario indicaba:

“[...] en realidad los gobiernos anteriores no vieron que el problema era tan complejo y de tal gravedad que requería de una respuesta política y no policial, entonces yo diría que tanto Obeid como Reutemann confiaban en esa gestión con la policía. Nosotros vinimos a diferenciarnos y a modificar lo que venía sucediendo hasta allí” (FO, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

Ahora bien este carácter lateral o secundario, asignado a la institución policial, simultánea o posteriormente era a su vez contrastado tanto con estrategias discursivas como con iniciativas concretas, las que, por el contrario, le restituían y/o reforzaban la centralidad del dispositivo policial como principal recurso de control del delito y del mantenimiento de orden. Esta imagen de lugar nodal que, los actores políticos del “Frente”, le dieron a la institución policial, se vio revelada, como lo abordamos anteriormente, cada vez que tuvieron que movilizar respuestas o “soluciones” a las llamadas “crisis u olas de inseguridad”, las que invariablemente pasaron por medidas típicas de reforzamiento de tácticas policiales. Esta caracterización política de la policía se cuela en declaraciones como las siguientes:

“Sepan que ustedes no son los únicos actores en este combate contra la inseguridad, pero son las caras visibles” (declaraciones de Daniel Cuenca dirigida a efectivos policiales).⁵⁸⁹

“Hay otras estrategias pero que hay que reconocer que no es fácil, por ejemplo, dismantelar toda una seccional, porque en muchos barrios alejados, esa comisaría es el único lugar estatal, es el único referente que tienen la gente para recurrir. Por eso tuvimos que frenar lo que iba a ser un recorte importante de actividades que hace la policía. Igualmente, lo mantenemos en carpeta” (declaraciones de Carlos Iparraguirre).⁵⁹⁰

“La inseguridad es un problema: somos conscientes y hay que trabajar, tanto en el control diario del delito en la calle, como en soluciones de fondo, que requieren esfuerzo más prolongado. Pero hasta que esas soluciones de fondo traigan resultados, en la policía, en su compromiso y en su apoyo iremos encontrando las soluciones”.⁵⁹¹ *“Santa Fe se está ocupando en profundidad de los problemas de la inseguridad para lo cual se está llevando adelante medidas de planificación global en esta materia que incluyen más equipamiento, modernización tecnológica y capacitación profesional de la Policía. Todo esto, más allá de su*

⁵⁸⁷ El Litoral, Santa Fe, 24/02/2008.

⁵⁸⁸ La Capital, Rosario, 22/12/2009.

⁵⁸⁹ La Capital, Rosario, 09/02/2008.

⁵⁹⁰ El Litoral, Santa Fe, 26/07/2009.

⁵⁹¹ La Capital, Rosario, 15/12/2009.

*utilidad material, representan un símbolo de la importancia que le da el gobierno provincial al tema de la seguridad”*⁵⁹² (declaraciones de Álvaro Gaviola).

Asistimos así a una categorización de un “ellos” (la policía/los policías) en cabeza de los actores políticos, que, al momento de definir el lugar y la importancia que esta tiene en el terreno de las políticas de control del delito y mantenimiento del orden, se movió pendularmente. Por momentos “se piensa” como un recurso lateral, secundario, con efectos limitados sobre la prevención y represión de la criminalidad. Por momentos, abandona los márgenes para convertirse en la herramienta central y predominante, movimiento este último sostenido por el convencimiento político, no solamente de su disponibilidad inigualable (en toda la extensión territorial, las 24 horas y los 365 días del año) sino que, para algunos de estos actores, lo que se debía lateralizar, son los otros recursos e intervenciones no policiales, las que en el mejor de los casos debían acoplarse al actividad policial tradicional.

En el transcurso de la administración Binner, esta categorización pendular al interior de la trama vincular político-policial, estuvo siempre presente, lo que incidió en la trayectoria hacia uno y otro lado (desde el centro a la periferia y viceversa) pareció estar condicionado por los posicionamientos y convencimientos personales que tuvieron aquellos que ocuparon el vértice del gobierno político de la institución policial. Como efecto de esta construcción política de una “imagen pendular”, que cobijaba tensiones y contradicciones, se orientaron discursiva y parcialmente, algunas de las “estrategias” binarias del gobierno del dispositivo policial, que en algunos de los casos (los menos), buscaron conservar o aumentar la distribución diferencial del poder en favor de los actores políticos; en otros casos (los más), por el contrario esta distribución pareció desequilibrarse en dirección de la institución policial.

✓ **Categorización política II. La institución policial, un barco a la deriva y abandonado.**

La creación del MS y un cúmulo de acciones que se motorizaron desde esta esfera del ejecutivo provincial, se apoyaron y utilizaron como insumo la construcción de una imagen muy presente en las opiniones y representaciones de los políticos del FPCyS: la policía “abandonada”. Esta definición de “abandono”, como veremos, se declinó en varios sentidos, pero todas ellas tenían un denominador o responsable común: los actores políticos del PJ santafesino. Apelando a una herramienta de acumulación de legitimidad muy típica y

⁵⁹² El Litoral, Santa Fe, 29/06/2011.

presente en el recursero de los “políticos profesionales” de nuestro horizonte cultural, los referentes “frentista” al momento de identificar la “pesada herencia” que recibían en este campo específico, coincidían en señalar que en los veinticuatro años de gestión justicialista se practicó y por lo tanto dejaron, un modelo de “policía abandonada”. En la reversión de ese abandono, los políticos del “progresismo santafesino”, encontraron no solamente un “motivo” de diferenciación política respecto al PJ, sino también una razón de estrechar lazos de interdependencia “distintos” con la policía santafesina.

En primer término, una de las declinaciones de la imagen de abandono, refería a que, como consecuencia de ella, los gobiernos anteriores por desidia o falta de voluntad, habían “delegado” la dirección de la política de la seguridad y la gestión institucional en la propia PSF. El gobierno “frentista” venía entonces a poner coto a esa dimensión del “abandono” con la creación del MS y el reforzamiento del control civil de la policía santafesina. Esta imagen aparece delineada en opiniones políticas como las siguientes:

“[...] son los políticos elegidos por la gente y por el gobierno, no un sector pseudo militar o la policía, es decir empezamos a trabajar la idea de que la seguridad no es una cuestión de policía y por eso empezamos a armar un estructura de gobierno de seguridad [...] A la policía la controla el poder político no se controlan entre ellos, la creación de la Secretaría de Control era para auditar e inspeccionar y fiscalizar y sumariar y echar, y cuando digo auditar es mucho más de lo que venía haciendo Asuntos Internos, teníamos que cambiar lo que habían hecho las gestiones anteriores” (SC ex funcionario, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

“La política la da el gobierno y su ministro. Para nosotros los cambios de jefes no son importantes [...] La línea política del manejo de seguridad la bajamos nosotros. El jefe de policía solo instrumenta esas políticas”.⁵⁹³

La segunda declinación y, al mismo tiempo, la reversión imaginada a la situación de “abandono”, vendría asociada con la adopción y reforzamiento, como ya lo hemos analizado, del “lenguaje del déficit” y las acciones para solventarlo por parte de los actores políticos durante 2007-2011. En definiciones como las siguientes, se permeó esta imagen política de la policía:

“De la valoración de las gestiones de Obeid y Reutemann te puedo dar una consideración general, que tiene que ver con el estado de cosas que se pudo apreciar cuando llegamos al gobierno allá en el año inicio de 2008, fin de 2007-2008, y la verdad que había una poca consideración por el tema de la seguridad, desde el hecho de que estaba a cargo de un secretario, el estado de la policía era muy flojo desde lo institucional, con muchísimas juntas de ascensos de oficiales no realizadas, con falta de infraestructura [...] la poca cantidad de móviles, sin chalecos, con poca provisión de elementos, sin prácticas de tiro, con una formación muy rudimentaria. Eso como consideraciones generales, de lo que, tomá en cuenta que estaba a cargo del Coronel Benharrrdt, que el control civil no era una prioridad, el control civil que no es fácil, pero bueno, son decisiones políticas de qué uno quiere para adelante, y evidentemente no había esa decisión. (BA, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

“Hubo mensajes y acciones importantes, porque estábamos convencidos que si queríamos hacer algo distinto debíamos cambiar el estado de abandono que habían sometido por tantos años a la policía, dotándola de equipamiento, más control pero más acompañamiento a la policía y resolviendo los retrasos que tenían en sus jerarquizaciones, mejores salarios, eran todas líneas que sabíamos que la policía se iba a sentir

⁵⁹³ El Litoral, Santa Fe, 12/08/2008.

reivindicada, atendida por fin por el gobierno y eso iba a redundar en la prestación de sus servicios” (FO ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

Ahora bien, más allá de la declamación política de consolidar la vocación de gobierno y control del dispositivo policial y de la búsqueda de consenso y reconocimiento de su autoridad y legitimidad por parte de las huestes policiales, mediante las iniciativas de reforzamiento de sus recursos institucionales (personal, móviles, salarios, etc.), los propios actores políticos reconocieron su “debilidad” al momento de “subordinar” al poder policial. Esa debilidad venía asociada a los siguientes factores dinámicos de la trama vincular político-policial:

(a) la falta de recursos, conocimiento y la “inevitabilidad” del diálogo a través de las cúpulas:

“¿Cómo pensás que podés llevar la conducción de una fuerza de casi veinte mil hombres con ocho o 10 personas, parece como absurdo no? [...] En cuanto a la intención de Binner fue clara, había intención de empezar a generar cosas nuevas y cambiar lo que habíamos recibido de los gobiernos justicialistas, sabiendo que no era el tema de mayor expertise del gobierno de Binner. Convengamos que ellos, los socialistas, fueron fuertes siempre en la salud, la educación, otro tipo de áreas, mientras que en seguridad se ha ido formando gente con el rodaje de todos estos años, y hoy bueno ya hay más personas que han tenido más experiencias, se ha aprendido de los aciertos y desaciertos, ahí para adelante; cuando se arrancó había poco conocimiento de seguridad y de la policía” (CM ex funcionario del MS, gestión Binner, 2007-2011, entrevista personal).

“Al estar limitados de recursos y funcionarios políticos más tarde o temprano tenés que confiar en la policía, no tomar como verdad todo pero es lo único que tenés. Por ejemplo nosotros designamos el jefe y subjefe de provincia, dentro de un abanico, uno tiene una carta, es como cuando vos vas a un restaurante y te ofrecen cinco platos y uno dice: ‘pero acá no está mi favorito’. Y, bue... comés el que más te guste dentro de los que hay, así pasa con la selección de los jefes [...] Nosotros nos vinculamos con los jefe de policía, porque creíamos en la verticalidad, no es bueno hablar con todo el mundo, o sea es bueno hablar y escuchar a la gente pero no dar órdenes salteando la jerarquía, porque eso genera un descontrol [...] Nosotros le reclamábamos al jefe: ‘yo quiero resultados, usted para abajo con su jerarquía acomódelo, ese es su problema, nosotros exigimos y queremos resultados’” (BA, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

(b) La distancia entre la teoría y la práctica y los acoplamientos de funcionarios:

“Para revertir el abandono de las políticas de seguridad uno de las decisiones fue poner civiles para llevar adelante estas tareas, pero esto no es tan fácil cuando como lo imaginás de afuera, acá te vas a encontrar con muchas personas que se dicen expertas, pero que son expertas teóricas, que todos los teóricos se dicen formados y demás cosas en la facultad, ahora cuando pasaron por acá fracasaron, porque la realidad es muy distinta a la teoría, muy diferente, si es un aporte importante a los que se puede hacer y demás, pero no es que lo que la teoría dice dos más dos es cuatro, acá eso no ocurre. Cuando vos querés gobernar a la policía desde la pura teoría tenés un problema. Hay que estar dispuesto a escuchar sus experiencias y dejar de lado un poco la teoría” (BA, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

“Yo antes de asumir tenía una opinión respecto a la nueva Ley de Personal pero cuando estás en la gestión ahí te das cuenta de que hay cosas que son impracticables, no digo que están mal conceptualmente pero es imposible de hacer en la realidad, no hay tiempo material, no hay tiempo [...] las leyes no bajan a la realidad porque cuatro personas la escriben en un escritorio [...] nosotros tuvimos algunos inconvenientes internos porque muchos veníamos de experiencia diferentes y a los técnicos le faltaba un baño de realidad” (BA ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal),

“Una de las faltas de fortalezas del estado es que no hay continuidad en los objetivos de una política [...] Muchas de las cosas que nosotros empezamos luego llegó el nuevo ministro con otro equipo y muchas cosas se pararon o retrocedieron [...] para la policía se hace difícil, porque los funcionarios del mismo partido tienen principios ideológicos distintos” (SC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

(c) Las temporalidades tensionadas de las “políticas de seguridad” (el gobierno de lo “urgente” y a mediano y largo plazo):

“Hoy la realidad atropella nuestra planificación [...] Hay un uso distinto de la fuerza de seguridad que impide mantener regularidad y evaluar en el tiempo [...] Estamos ensayando permanentemente en la cuestión de tiempo” (declaraciones del ministro Cuenca).⁵⁹⁴

“Al asumir Binner nos dijo: ‘la policía lleva 150 años de historia’, ustedes no la van a cambiar en dos años [...] no nos imaginemos que esto lo vamos a dar vuelta en días. Es una visión realista que tenía el gobernador como todo estadista” (BA, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal)

(d) A los compromisos y convencimientos volátiles de los “políticos profesionales”:

“Hay un gran marco de hipocresía en la clase política, en toda la clase [...] cuando las ideas son muy buenas les gustan, pero cuando el contexto social de aplicación es diferentes, ahí, ya sea por ignorancia, por sentimiento o decenas de causa, el dirigente cambia rápido de opinión, entonces si no tenés políticos convencidos todo se hace muy difícil [...] Nosotros tuvimos muy poca gente en el ministerio, todos éramos la cabeza pero nadie abajo para ejecutar [...] el progresismo le teme a la seguridad, no quiere quedar pegado, la izquierda siempre estuvo enfrentada con la seguridad, lo toma por necesidad no por convencimiento, entonces cuando la coyuntura cambia, cambian de libreto”(S.C.. ex funcionario del MS, gestión Binner, 2007-2011, entrevista personal).

“Hay dos tipos de funcionarios, el político y el técnico. El político es más cauteloso, mide y avalúa todos los costos y beneficios de una decisión. Al técnico, hay variables que se les escapan y quiere avanzar, hay ‘sapos’ que no se quiere tragar [...] Eso sí, cuando hay crisis es más fácil que el fusible sea el técnico y no el político. Ahí juegan más los acuerdos y apoyos políticos que los técnicos no la tienen” (HC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal).

Los actores políticos del FPCyS, en el devenir de esta primera experiencia al frente del ejecutivo provincial santafesino, construyeron un “ellos” (institución policial/policías) a cual le asignaron determinados atributos y características que tributaban más a definiciones de carácter ambivalente y cambiantes más que definiciones unívocas y homogéneas. Por un lado, nos encontramos con una definición de un “ellos policial”, al que le reconocieron cierta autonomía o de haberse mantenido exento del gobierno y del control del poder político, lo que en forma tenue nutrió algunas iniciativas políticas tendientes a modificar ese equilibrio de poder al interior del entramado político-policial. Pero, al mismo tiempo, esa caracterización se ve atravesada o interpelada, por otras definiciones políticas que giraron en torno al reconocimiento el carácter necesario e insustituible de la institución policial, presentándolo como el dispositivo institucional portador de un saber y despliegue temporal y territorial único, de allí las estrategias que tienden más bien a reforzar el poder policial, más que a disminuirlo o aggiornarlo. Dinámica esta última a su vez se vio amplificada por el reconocimiento propio de las “debilidades” de los actores políticos, lo cual actuó como condición de posibilidad de reforzamiento del “doble vínculo” y el desarrollo de dinámicas que tendieron a hacer fluctuar los equilibrios inestables de poder en dirección del “ellos policial” frente a un “nosotros los políticos”.

⁵⁹⁴ El Litoral, Santa Fe, 22/03/2009.

4.2. Reconstrucción de las principales categorizaciones policiales del primer gobierno “frentista”

Así como lo hemos observado en las tres administraciones anteriores, también en la primera gestión provincial del FPCyS fue posible detectar particularidades y variaciones en los “puntos de vistas” y caracterizaciones que movilizaron los funcionarios policiales santafesinos para definir un “ellos” (la política/los políticos), en este caso referido a los componentes “frentistas”. Articuladas en estas acciones simbólicas de la construcción de un “otro” (el gobierno/los políticos) frente a un “nosotros” (la institución policial/los policías), también fue posible distinguir y comprender analíticamente, un abanico de estrategias policiales (alguno de cuyos emergentes principales ya abordamos) que estuvieron orientadas a conservar o aumentar las cuotas de distribución diferencial de poder y autonomía policial relacional durante este período.

✓ Categorización policial I. El FPCyS: un gobierno definido entre las expectativas y el desencanto policial.

En las opiniones policiales que hemos relevado a través de la encuesta⁵⁹⁵, y que tienen algún grado de especificidad o particularidad para este período se registra, en primer lugar, la presencia de caracterizaciones o imágenes del gobierno de Hermes Binner, que transitaban en dos direcciones que aparecieron fuertemente enlazadas y que, en sentido amplio, venían también vinculadas a las expectativas sociales que había generado la llegada de una nueva fuerza política al gobierno provincial, luego de veinticuatro años ininterrumpidos de gestiones justicialistas.⁵⁹⁶ Por un lado, la caracterización de un gobierno que irradiaba expectativas policiales positivas, pues no solo había jerarquizado dentro de las prioridades de gobierno el “problema de la inseguridad” creando el MS, sino que además proponía una agenda, que, dada su ambivalencia constitutiva, producía cierta empatía con el “sentido común policial”. Pues simultáneamente, planteaba que el control y prevención del delito no era un problema exclusivamente policial, por lo cual corría a la institución de la primera línea de fuego de las demandas sociales y la “alivianaba” de

⁵⁹⁵ Recordemos que la Encuesta a funcionarios policiales en lo que refiere al período 2007-2011, solo se pudo completar parcialmente, con la realización de la misma solamente a funcionarios de la URI (Depto. La Capital), al respecto ver Anexo Metodológico.

⁵⁹⁶ Una columna de opinión del diario La Capital, hacía mención a esta expectativa policial sobre el gobierno “frentista” que se había traducido en apoyo electoral: “El voto policial [...] El 2 de septiembre de 2007 las y los policías santafesinos votaron masivamente a Hermes Binner. El socialista tomó nota de que la fuerza no le es hostil como lo era con Obeid y Rossi. En cuanto a las acciones que hay que tomar queda claro que, cualesquiera sean, no son las tomadas por el gobierno anterior” (La Capital, Rosario, 09/02/2008).

responsabilidades. Por otro lado, proponía una agenda de iniciativas que pretendía revertir el “estado de abandono” de la institución, nutriéndola de mayores recursos. En el contexto de las entrevistas en profundidad los efectivos policiales vertían aseveraciones como las siguientes:

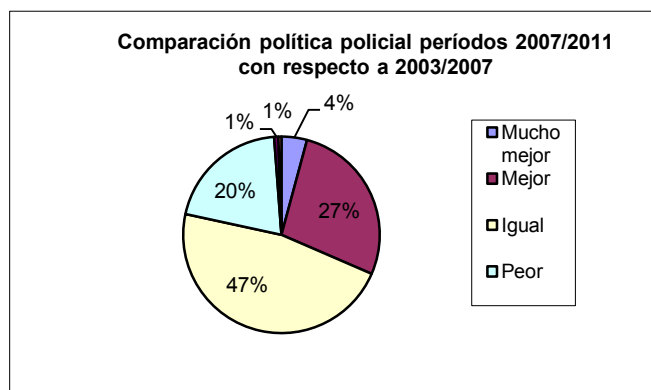
“El gobierno de Binner fue el que entendió que la clase política tenía que dar una respuesta al problema del delito, por eso fue muy buena decisión cuando crearon el Ministerio de Seguridad” (suboficial, 26 años)

“El Socialismo tomó la decisión importante de crear el ministerio, eso para la policía es un mensaje muy importante [...] También fueron los únicos que se animaron a decir que la prevención de los delitos no es pura y total responsabilidad policial que el tema pasa por las medidas económicas, de educación, salud y la responsabilidad de los ciudadanos, no todo es responsabilidad de nuestra institución” (oficial, 28 años).

“Venimos experimentando un cambio. No es que (la policía) sea absolutamente dejada de lado sino que estaba en una situación de muchas necesidades y abandono, no es sencillo cubrir esas falencias de un día para otro, esto es lo que el gobierno está haciendo y es una señal de apoyo pero también de mayor responsabilidad” (declaraciones del Jefe de Policía, Daniel Toledo).⁵⁹⁷

En otra dirección a estas expectativas policiales positivas aparecen opiniones que por el contrario la matizan y relativizan, transitando hacia el polo de la crítica y marcando más las continuidades que diferencias respecto al gobierno justicialista anterior. En este sentido, en la encuesta se solicitó a los funcionarios policiales que realicen una comparación de la política policial llevada adelante durante la gestión de Binner entre los años 2007 y 2011 con aquella desarrollada por Jorge Obeid entre los años 2003 y 2007. Una proporción importante de encuestados, el 47% no percibió cambio alguno en la política policial entre ambos gobiernos. Por otra parte, tres de cada diez evaluó a la política policial de los años 2007/2011 como mejor o mucho mejor que la anterior y el 21% respondió que fue peor o mucho peor (ver Gráfico 7).

Gráfico 7



⁵⁹⁷ La Capital, Rosario, 22/12/2009. También nos encontramos con las siguientes opiniones del mismo tenor: “Yo creo que la creación del ministerio permitió que haya más contacto entre la política y la policía” (suboficial, 25 años); “De Binner lo que escucho de mis compañeros es que se encargó de pagar la deuda que tiene la policía hace muchos años, que no se ocuparon los otros gobernadores” (suboficial, 22 años); “Algunas cosas que prometieron la fueron cumpliendo. ¿Por qué crees que Apropol no ha hecho tanto quilombo estos años? (oficial, 31 años).

Una parte de los policías entrevistados portaban una mirada mucho más contenida o contraria a las expectativas positivas que el gobierno del FPCyS había despertado en la ciudadanía santafesina y al interior de las propias filas policiales, calificándolo más bien de continuista ante que rupturista con la administraciones provinciales anteriores, caracterizando a los funcionarios “frentistas” como exponentes de una “clase política” que demuestra bajo interés o desconocimiento de la “cuestión policial”. Esta imagen se hace visible en opiniones como las siguientes:

“Prometieron muchas cosas pero cuando va pasando el tiempo te das cuenta que todos los gobiernos son iguales, este último no tiene grandes diferencias a los otros. Armaron un ministerio pero colocaron a gente que no tenía experiencia, repitieron muchos de los errores de los gobiernos peronistas” (suboficial, 26 años).

“El gobierno de Binner vino con muchos anuncios, había mucha expectativa pero después fue más de lo mismo, mucho anuncio en los medios y muy alejados de la realidad” (oficial, 33 años).

“No hubo cambios, la corrupción se mantiene. Anunciaron que se terminaría la corrupción policial y siguieron eligiendo jefes que se dedicaron hacer negocios y traicionaron a la tropa policial. Muchos pensamos que la cosa iba a cambiar, pero fuimos inocentes, a la política no le interesa la policía, solo cuando se le queman los papeles. Anuncian grandes modificaciones cuando estalla un problema y luego cuando pasa la tormenta todo vuelve al mismo lugar” (suboficial, 35 años).

En el amalgamamiento de estas opiniones policiales, se articula la construcción de una definición del “ellos”, los actores políticos “frentistas”, con indicadores de ambivalencia, pues por un lado, se los representa como los generadores de expectativas acordes a los intereses y demandas policiales, y, al mismo tiempo, una caracterización más desencantada, ya que, más allá de haber cumplido con algunas acciones que amortizaban los efectos de una institución “políticamente abandonada”, terminaron reproduciendo, en la voz de los policías, las acciones típicamente negativas de lo que ellos entienden como “clase política”. Aquí se insertan, a su vez, categorizaciones de una “política policial” del “progresismo santafesino” que tiene marcas y sellos de continuidad más que de diferenciación respecto a las gestiones provinciales que la antecedieron de acuerdo a las percepciones de algunos efectivos policiales.

✓ **Categorización policial II. El gobierno “progresista” y el armado de un de equipo gestión con contradicciones.**

El proceso de conformación del MS, como lo describimos anteriormente, no estuvo exento de tensiones y contradicciones, las que no solamente tuvieron incidencia en las relaciones endógenas de los actores políticos, sino que también irradiaron sus efectos en las opiniones de los funcionarios policiales. En la voz de los efectivos entrevistados es posible identificar tres aspectos vinculados al “armado contradictorio” del equipo de trabajo que cumplió

funciones en el MS. El primero de ellos, referido al aglutinamiento de “expertos” y “políticos profesionales”. Sobre este aspecto registramos opiniones como las siguientes:

“Cuenca, Corti y Font tenían el perfil de expertos, venían de la universidad y otras instituciones pero con casi nada de experiencia en gestión [...] Iparraguirre, Modarelli y Ghirardi venían de la política con conocimiento de gobierno pero nada en seguridad. Es difícil trabajar con un grupo tan distinto y que se daba cuenta que se conocían poco [...] Un político ideal es el que tiene los dos antecedentes: teoría y lo que se dice espalada política” (ex jefe de policía, 48 años).

“Una cosa es la teoría y otra la realidad. El socialismo nombró muchos que venían de la teoría pero se chocaban rápido con la realidad y los que venían de la política eran iguales a los que estuvieron con los gobiernos peronistas” (oficial, 35 años).

“Desde abajo no se ve mucho pero si se notaba que estaban los expertos que hablan bien y en difícil y después también los políticos, algunos que eran conocidos de antes, a los otros se lo conocía poco” (suboficial, 29 años).

“Un problema del gobierno de Binner es que tenía gente muy formada pero no tenía experiencia en el gobierno y políticos que estaban aquí solo de paso, para hacer carrera, querían usar el tema de la seguridad como trampolín” (ex jefe policial, 49 años).

El segundo referido al amalgamamiento de “políticos” provenientes de distintas fuerzas políticas que integraban la coalición “frentista”, de esta forma reproduciendo la imagen tensionada entre “expertos” y “políticos”, encontramos opiniones entre las huestes policiales que identificaban en la pertenencia político-partidaria de los integrantes del equipo de funcionarios un factor de conflicto interno en el seno de aquel grupo:

“Yo siempre le dije a los políticos del Frente que una de sus principales falta de fortaleza era que armaron un ministerio con gente que venía del Socialismo, del Radicalismo y otros partidos. Es imposible gobernar así, cuando el tema de la seguridad se deja de lado y se usa el ministerio para fines políticos” (ex oficial de policía, 48 años).

“Cuando los que mandan son de un partido y los de abajo son de otro partido eso hace aparecer los problemas, unos dicen una cosa y los otros otra, eso le paso al gobierno de Binner” (suboficial, 31 años).

Por último, se reconocían los vaivenes y diferencias de perfiles de los actores políticos que estuvieron al frente de la conducción del MS durante los cuatro años de la primera gestión del FPCyS. Allende de la existencia de algunas continuidades en la política policial que emprendieron ambos titulares al frente de la cartera ministerial, el desplazamiento de Daniel Cuenca del vértice del ministerio con el nombramiento de Álvaro Gaviola, también apareció interpretado en la voz de algunos policías santafesinos, como un “gesto de cambio o de viraje” en la “política policial frentista”. Al respecto rescatamos tres opiniones con intención ilustrativa de esta situación:

“El reemplazo del doctor Cuenca por Gaviola se notó en el gobierno [...] A Cuenca si bien le faltó experiencia en el gobierno, te dabas cuenta que sufría los palos en la rueda de la administración y que tenía muchas ganas de hacer los planes que había anunciado pero era alguien que tenía objetivos. Muy diferente a la gestión de Gaviola, que se apoyó mucho más en la policía y nunca estuvo claro cuál era su plan” (ex jefe de policía 49 años).

“Yo creo que Gaviola era mucho más práctico que el ministro Cuenca, que vino con mucha teoría pero se daba rápido contra la pared. Con el ministro Gaviola la relación de la policía era mucho más dinámica, era un político práctico que vino a solucionar problemas” (ex jefe policial, 46 años).

“Cuenca era garantista, trabajador pero con muchos inconvenientes para bajar órdenes de lo que era su plan, mientras que Gaviola, tenía nulo conocimiento y por eso trató de apoyarse en la institución, la decisión

que no se pudo concretar de nombrar a Giacometti era un cambio y era lo que él pensaba junto con otros políticos más cercanos a Binner” (ex jefe de policía, 48 años).

En el reconocimiento y en la conjunción de estos tres aspectos en la voz de los policías santafesinos, se plasmaba la construcción simbólica de un “ellos” (los políticos) en el que se identificaban marcadas diferencias, algunas de las cuales, a su vez, la interpretaban tanto como factores sobre los que se podrían dinamizar conflictos internos, así como también de indicadores de debilidad o agrietamiento.

✓ **Categorización policial III. La gestión del “Frente”: actores políticos probos y reproductores de dinámicas tradicionales en el campo político-policial.**

La tercera y última caracterización de un “ellos” (la política/los políticos) en la voz policial vino asociada a un posicionamiento simbólico que los actores “frentista” tomaron respecto a las redes de corrupción policial. Desde ya que estas referencias pueden transitar el camino de lo anecdótico o meramente referencial, de todas formas hemos considerado importante recuperar estas voces. Al momento de explorar las opiniones policiales, encontramos una diferencia en las posiciones que asumen los integrantes entrevistados de la denominada “cúpula” (es decir los mandos superiores y jerarquizados de la institución) respecto a la de la “tropa” policial (compuesta por los estamentos medios y bajos de la jerarquía de la PSF). En el caso del primer segmento hemos relevado las siguientes opiniones:

“Yo recuerdo una primera reunión donde el ministro Cuenca convocó a todo la plana mayor al edificio del nuevo ministerio. Se paró frente a todos y dijo con voz firme que desde ese momento se terminaba el ‘sobre’ para la clase política. Que el nuevo gobierno sería riguroso con la corrupción y que no les temblaría el pulso para cortar cabezas. Pero dijo: ‘no queremos saber qué hacen con el sobre, cuando tengamos noticias de alguna conducta de ese tipo, los meteremos presos’. Cuando terminó y salimos de la reunión varios dijimos: ahora cada jefe puede montar su propia Pyme, ya no hay nadie que regentee y organice desde arriba la recaudación ¿Cómo iban a exigir ahora desde jefatura provincial si ya no tenían más la excusa de que se lo estaban exigiendo desde el gobierno? Ahora están las consecuencias [...] Prestá atención a las escuchas que salieron ahora en la causa de Los Monos, escuchá cuando uno de los Canteros le dice a un policía involucrado: ‘che, ajustá los jugadores porque así el negocio no va, no cierran los números, ya estamos cansados que aparezca cada gil de la gorra pidiendo la cuota, si vos no podés juntarle la cabeza a los jugadores, buscamos otro’” (ex jefe policial, 49 años).

“El Socialismo fue muy inocente con el tema de la corrupción policial. Por lo que a mí me consta, la caja nunca subió a las autoridades del ministerio, pero fueron muy infantiles, porque la corrupción adentro con los adicionales, el combustible, las compras en general y afuera con la droga, el juego y la prostitución eran una cosa muy evidente pero hacían que no sabían o no quisieron o no se animaron a entrarle a ese problema. Un jefe dijo: ‘los socialistas son lo mejor que le pasó a los corruptos, no te disputan la caja y no hay sanciones. Eso con el peronismo nunca pasaba’” (ex jefe policial, 48 años).

A contrapelo de la “versión de la cúpula”, en algunas voces de los sectores subalternos de la estructura policial, encontramos opiniones que más bien reproducen una caracterización bastante tradicional y recurrente en el “sentido común policial”, en virtud de la cual siguieron asociando la gestión de las redes de ilegalidades a la existencia de un sólido y

aceitado contubernio existente entre las “cúpulas ‘policiales’” y los actores políticos. Lo cual se explica, entre otros factores, por la práctica política de mantener relaciones estrechas y asiduas con el vértice policial y no con la “tropa”. En esta dirección recuperamos las siguientes opiniones de efectivos policiales de baja jerarquía:

“Con Binner todo siguió igual [...] Los jefes siguieron enriqueciéndose y la tropa en la lona. Son los jefes los que arreglan cómo funciona la recaudación con los políticos” (suboficial, 26 años).

“La cosa es siempre igual, con este gobierno, los que pasaron y los que vendrán, sea del partido que sea. El manejo se hace a nivel de arriba, los de abajo no la vemos, la corrupción es política y policial” (suboficial, 33 años).

“Los políticos sólo hablan con las cúpulas y este gobierno hace lo mismo [...] La moneda de la droga, los burros y la prostitución va toda una misma caja, eso está igual, de ahí sacan los jefes y los políticos ¿Vos te preguntaste por qué le interesa tanto a un senador o a un intendente quién va de jefe? Porque se roba no solo para el jefe corrupto sino también para la política” (suboficial, 40 años).

Encontramos aquí nuevamente una imagen, en torno a la potencial postura que tomaron los representantes políticos del FPCyS frente a la corrupción policial, que también engloba caracterizaciones policiales que se nos presentan como heterogéneas más que como un bloque sin fisuras. Sobre todo, reiteramos, en lo que respecta al tenor de las reacciones políticas frente a este fenómeno, no así en lo que refiere a la identificación del segmento policial con quien los políticos frentistas habían consolidado mayormente lazos de comunicación: la cúpula policial. Reiterando así una tradición política muy asentada en el contexto santafesino, por lo menos, desde 1995 en adelante.

5. Políticos y policías (2007-2011). Un breve racconto de los principales emergentes empíricos de una trama vincular atravesada por inestabilidades coyunturales.

Esta etapa constitutiva del devenir histórico de la trama vincular política-policial, no solo se distinguió, por la existencia de indicadores que se presentaron en términos de rupturas o discontinuidades, sino que también se han evidenciado dinámicas inerciales o ya presente en las etapas gubernamentales previamente analizadas. De esta forma, nuevamente vemos condensarse al interior del entramado político-policial un proceso de metamorfosis, que articula procesos y dinámicas “iguales y diferentes”, las que se manifestaron en el seno de las 3 dimensiones analíticas de esta trama vincular que hemos jerarquizado. Entre estos emergentes empíricos destacamos los siguientes:

✓ Con la creación y puesta en funcionamiento de una nueva esfera gubernamental (el MS), se evidenció una inequívoca apuesta movilizadora por los actores políticos tendiente a generar capacidades y saberes en la órbita del gobierno provincial, en virtud de lo cual (dado su alto grado de jerarquización y especificidad en lo que refiere al diseño e implementación de estrategias de gobierno y control de las políticas de seguridad) se

debería traducir en una modificación del vínculo con el dispositivo policial “heredado” de las gestiones previas a cargo del PJ santafesino. Modo de relacionamiento que se definía como una práctica de “abandono” por parte de los gobernantes justicialista, generando una “delegación” de las políticas de seguridad en la policía santafesina y en una ausencia de un plan de fortalecimiento que aminore los déficit policiales (personal, salario, armamentos, movilidad, etc.). Se registra asimismo una tensión pendular en el lugar que los actores políticos le asignan, discursivamente, al dispositivo policial como recurso de control del delito y mantenimiento del orden, otorgándole simultáneamente posiciones laterales y centrales.

✓ La inversión “progresista” por conformar capacidades y saberes a nivel del estado subnacional santafesino se hizo mediante el acoplamiento conflictivo entre funcionarios “técnicos”-“extra partidarios” y “políticos profesionales” pertenecientes a distintas fuerzas que integraban la colación política gobernante, además de reciclar a otros actores que venían de participar en administraciones anteriores. A su vez el novel MS, heredó para la gestión, un escaso “staff burocrático”, ante lo cual debió apoyarse en los recursos logísticos y administrativos existentes en la propia policía santafesina. Promediando la gestión se produce un cambio a nivel de la titularidad del ministerio, significando un “viraje” simbólico en el posicionamiento del gobierno en este campo, estableciéndose una “convivencia” llamativa entre funcionarios con perfiles y posicionamientos político-institucionales muy diversos.

✓ En el caso de la institución policial, su estructura organizacional y funcional, no sufrió alteraciones considerables, manteniendo el mando unificado y concentrado en una única jefatura provincial y en diecinueve UR. Más allá de registrarse algunas modificaciones en las designaciones de los mandos medios, la jefatura provincial mantuvo cierta estabilidad, sin grandes rotaciones. Recordemos que llamativamente el FPCyS al asumir, mantendrá la “cúpula policial heredada” del gobierno justicialista y se producirán solamente dos rotaciones a nivel de la jefatura provincial.

✓ En el terreno de las estrategias políticas, estas estuvieron orientadas por una construcción diagnóstica sobre los principales problemas de la institución policial y las políticas de control del delito. Ese diagnóstico estableció una distinción binaria, discriminando y dividiendo abstractamente este campo entre problemas “urgentes” y problemas “estructurales”. Derivando ello en una agenda de acciones dirigidas a la gestión de lo “urgente” y, por otro lado, de iniciativas a mediano y largo plazo. Como consecuencia

del reconocimiento de sus propias “debilidades” y como efecto de determinadas lógicas dinamizadoras de la trama vincular político-policial, se terminaron priorizando acciones orientadas a regular los efectos de los problemas “urgentes” y coyunturales y desinvirtiendo energías políticas en reformas estructurales. En ese contexto general, se movilizaron un conjunto de acciones de intensidad media o baja, tendientes a reforzar simbólicamente la autoridad política sobre la institución policial pero con efectos limitados en la distribución diferencial de poder existentes entre políticos y policías. Simultáneamente los políticos “frentistas” abrazaron y reprodujeron el “lenguaje del déficit policial”, avanzando en un plan de acción robusto de fortalecimiento de los recursos de la fuerza de seguridad. Asimismo, continuaron presentes procesos dinamizadores de las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policiales, derivados de la existencia de densas redes de corrupción y violencia policial, constituyéndose el contubernio de determinados sectores policiales con barrabravas y el narcotráfico como el signo más evidente de estas tramas. La emergencia en la escena pública de algunos de estos episodios de ilegalidades policiales, produjo una marcada inestabilidad política, que se tradujo en reacciones espasmódicas en búsqueda de dar respuestas al fenómeno hecho visible. Por último, un signo distintivo de estos procesos dinamizadores durante este período, lo constituyó la presencia extendida y regular de las denominadas “crisis u olas de inseguridad”, con los consabidos efectos deslegitimante para los administradores del ejecutivo provincial. Estas lógicas dinamizadoras se establecieron como condiciones de posibilidad para la generación de inestabilidades en las posiciones funcionales de ambos actores, pero sobre todo en las posiciones de los funcionarios políticos. Se registran estrategias de construcción simbólica de un “ellos” y un “nosotros” (políticos-policías) que, si bien en algunos casos motorizó acciones de intentos de subordinación o de resistencias, las mismas no fueron de marcada beligerancia.

Durante el primer gobierno de Hermes Binner, con la inversión política materializada en la puesta en funcionamiento del MS y otras estrategias de mediana intensidad, se buscó robustecer la subordinación y dependencia formal de la policía santafesina al gobierno provincial, pero que, como consecuencia de tensiones, contradicciones y debilidades político-institucionales, ello no se tradujo en una modificación evidente y constante en la distribución diferencial de poder a su favor y ni en la disminución de los grados de autonomía policial relacional. Sobre esta estrategia política se estructuraron y desplegaron un cúmulo de tácticas policiales que no se plasmaron como una resistencia abierta pero que,

mediante ellas, intentaron conservar o aumentar los diferenciales de poder y grados de autonomía a su favor, lo cual generó al interior de la trama vincular coyunturas caracterizadas por la inestabilidad, los conflictos pero también los consensos variables entre los dos grupos, produciendo ese movimiento general, equilibrios fluctuantes de los grados de distribución diferencial y de autonomía de un grupo respecto del otro. Estas dinámicas y procesos sociopolíticos registrados demuestran que no se observó la existencia de situaciones y modalidades de relación entre políticos y policías que se puedan caracterizar binariamente como de absoluta “autonomía policial” o absoluta o pura “subordinación y uso instrumental” de dicho dispositivo por parte de los actores políticos. Por el contrario, los vínculos de interdependencia funcional tejidos entre ambos, movilizó las situaciones de jerarquía y subordinación de forma variable e inestable, reforzando el “doble vínculo” entre “ellos” y “nosotros” y alimentado la “necesidad” y “complementariedad” entre los grupos.

Capítulo 7

Gestión Bonfatti 2011-2015. La trama vincular político-policial atravesando fases de turbulencias.

Introducción

Luego de este extenso recorrido de reconstrucción sociohistórica de las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policiales en la provincia de Santa Fe iniciado allá en 1995, arribamos a la última etapa que se inició con un nuevo período gubernamental en el mes de diciembre de 2011. En esta oportunidad el FPCyS logró retener la titularidad del ejecutivo provincial en un escenario donde las correlaciones de fuerza entre las principales agrupaciones políticas se distinguieron por una marcada paridad y equilibrio.

En ese contexto, tomaron forma una serie de condiciones de posibilidad y factores que, en principio, a pesar de la continuidad del mismo sector político como fuerza gobernante proyectaban darle visos de particularidad a las dinámicas y características que pudieran describir los lazos de interdependencia político-policial. En primer lugar, como había sucedido también en las gestiones del peronismo, emergía como una incógnita la tónica que adquiriría la “política policial” de un nuevo gobierno “frentista”, en el sentido si marcaría continuidades o rupturas con la gestión Binner y/o también con las del PJ. En segundo lugar, en el marco de los debates y propuestas político-electorales, los tópicos referidos a la “crisis de inseguridad”, a la performance de las políticas de control y gestión de la PSF, la problemática del narcotráfico, las redes de ilegalidades policiales y el aumento de la tasa de homicidios dolosos habían cobrado nuevamente una alta notoriedad y peso específico, interpelando en general a la clase política santafesina a esbozar propuestas en ese terreno de la agenda pública. En tercer lugar, el hecho de que el segundo gobierno del FPCyS hubiese logrado retener la titularidad del ejecutivo por un escaso margen de votos, se tradujo en el nivel legislativo en una marcada debilidad política, pues como no se había registrado desde el año 1983, la fuerza gobernante no contaba con mayoría legislativa en ninguna de las dos cámaras, las cuales habían quedado en manos del justicialismo santafesino. Los efectos del “juego” parlamentario prometían generar contextos de tensiones y consensos variables. Y, por último, y aunque si bien ya se había registrado durante la gestión Binner, la existencia de un signo político diferente en el gobierno nacional, en esta oportunidad se proyectaba la conformación cercana de escenarios de alta beligerancia y conflictos entre las dos

administraciones, lo cual ya se había manifestado con cierta crudeza en la contienda electoral del año 2011.

La forma en que se van a resolver o decantar estas condiciones contextuales, le otorgaran un hálito de especificidad a esta fase de desarrollo del entramado político-policial, es por ello que en el contenido de este capítulo procuraremos describir estos procesos y dinámicas y su impacto en la figuración aquí analizada.

1. Notas de contexto. La inseguridad y el control de la institución policial como tópico de la agenda social y política.

El 24 de julio de 2011, el FPCyS retendrá la gobernación santafesina con la fórmula compuesta por el socialista Antonio Bonfatti y el radical Jorge Henn, luego de imponerse por un ajustado margen al binomio integrado por Miguel Torres del Sel y Osvaldo Salomón del partido Unión PRO Federal. La dupla “frentista” obtuvo el 38,74% de los votos (674239 sufragios) frente al 35,17% (612208 sufragios) acumulados por la propuesta electoral del “macrismo” encabezada por Del Sel y al 22,24% (387162 sufragios) obtenidos por la propuesta del PJ “Frente para Todos”, encabezada por Agustín Rossi (uno de los principales referentes del FPV) y Jorge Hoffman (militante gremial de ATE).⁵⁹⁸ Si bien el FPCyS logró revalidar la legitimidad electoral, el resultado final de las elecciones trajo aparejado algunos efectos importantes para el contexto sociopolítico en que se desarrolló la segunda experiencia de esta colación política al frente del ejecutivo provincial. En primer término, el triunfo electoral se había logrado por una distancia exigua de votos respecto a una fuerza política encabezada por un “novato”, un “político no profesional” proveniente del campo teatral y televisivo cuya propuesta electoral se había caracterizado por carecer de contenido y condensar un plexo de “eslogan” vacíos y abstractos. La performance electoral en esta oportunidad mostró una disminución ostensible del caudal de votos si ello se comparaba con la cantidad de sufragios que el “Frente” habían conseguido en el año 2007 (recordemos que la fórmula Binner-Tessio había obtenido más del 48% de los votos). En

⁵⁹⁸ En el mes de mayo de ese mismo año 2011, se habían concretado, bajo las reglas del nuevo sistema electoral santafesino, las elecciones PASO. En ese acto eleccionario, la fórmula Bonfatti-Henn obtuvo el mayor caudal de sufragios en forma individual en la categoría para gobernador, con 292486 votos (imponiéndose en la interna Frentista a las precandidaturas del radical Mario Barletta y del socialista Rubén Giustiniani). A corta distancia se ubicaron Rossi-Hoffman con 270499 (triunfando en la interna peronista sobre la precandidatura de Omar Perotti, quien obtuvo 203387). El tercer lugar, fue ocupado por Torres Del Sel con 235491 sufragios. De la misma forma que había sucedido en las PASO de 2007, el peronismo fue la fuerza más votada, con 677600 votos, esto es 27000 votos más que el FPCyS, que acumuló, en esa oportunidad, 650677 sufragios (El Litoral, Santa Fe, Santa Fe, 23/05/2011). Asimismo debemos recordar que para las elecciones generales se aplicó el Sistema de Boleta Única, aprobado por Ley N° 13156 del año 2011.

segundo término, por primera vez desde 1983, los titulares del Poder Ejecutivo, debieron gestionar con un escenario que se mostraba adverso en el seno del Poder Legislativo, pues el peronismo santafesino no solo había logrado conservar su ya histórica hegemonía en la Cámara de Senadores, sino que en esta oportunidad también había conseguido extenderla a la Cámara de Diputados, ya que en esta categoría legislativa se impuso la lista del PJ y sus aliados, liderada por la ex vicegobernadora María Eugenia Bielsa. Factores estos que presagiaban un escenario conflictivo a lo que se le sumará y esta vez con mayores grados de beligerancia, las tensiones con el gobierno nacional el que continuará bajo la direccionalidad del FPV.⁵⁹⁹

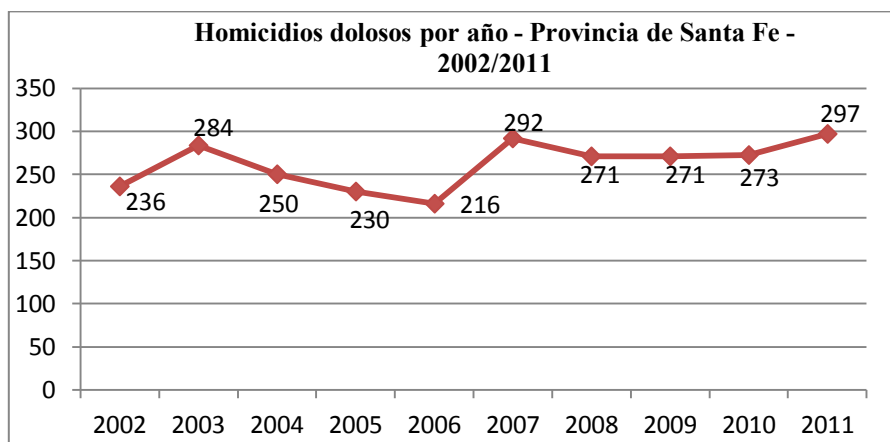
En la fase inicial de la segunda gestión de FPCyS, en lo que refiere a la problemática de la inseguridad frente al delito, seguirán las derivaciones y efectos inerciales que se venían registrando en este campo desde hace unos años atrás. Por ejemplo, si tenemos en consideración lo acontecido respecto a la cantidad de homicidios dolosos en el territorio provincial, reconstruyendo una línea temporal de nueve años (2002-2011), constatamos que en ese período, de acuerdo a los registros de la PSF, se produjeron 2594 homicidios dolosos.⁶⁰⁰ En cuanto a la evolución de la cantidad de hechos de este tipo, entre 2002 y 2003, los dos últimos años de gobierno de Carlos Reutemann, hubo un incremento del 20,3%. Tras la asunción de Obeid se observa una caída del 23,9% hasta llegar a su punto más bajo en 2006. En el año 2007, último año de la gestión de Obeid, se observa un aumento muy significativo –del 35,2% En 2008, transcurrido el primer año de gobierno de Hermes Binner, los homicidios disminuyeron un 7%, manteniéndose estable hasta 2010. Entre 2010 y 2011, los años de la gestión Gaviola al frente del MS, nuevamente se registra un incremento del 8,8%, rompiendo definitivamente la estabilidad registrada (entre 2008 a 2010), comenzado un crecimiento sostenido del número de homicidios a partir del año 2011 que, como luego veremos, se mantendrá durante los cuatro años de la gestión Bonfatti. A su vez estos datos muestran que, durante la primera gobernación del FPCyS, se registraron

⁵⁹⁹ Un preludio de esta relación conflictiva se dio durante el acto de festejo del triunfo electoral del FPCyS, cuando el gobernador saliente Hermes Binner, durante su discurso señalaba: “Tenemos la dignidad de ser la única provincia argentina que no se tiene que arrodillar en la Casa Rosada”, frase que fue acompañada por los asistentes del acto con: “Se siente, se siente, Binner, presidente” y “Y ya lo ve y ya lo ve, es para Cristina que lo mira por TV”. Debemos tener presente que en ese contexto, Hermes Binner se postulaba, en el marco de las elecciones que se desarrollarían en el mes de octubre de 2011, al cargo de presidente de la Nación, liderando el Frente Amplio Progresista (FAP) (La Capital, Rosario, 25/07/2011).

⁶⁰⁰ El comienzo de la línea temporal en el año 2002 no es arbitrario, pues como lo señalábamos en el capítulo anterior, desde ese año se cuenta, en esta jurisdicción provincial, con información oficial con algún grado de confiabilidad y rigurosidad. La información estadística aquí consignada tiene como fuente el “Informe Estadístico: Hacia una “línea de base” sobre el funcionamiento del sistema penal en la provincia de Santa Fe” de la Dirección de Política Criminal (Secretaría de Política Criminal y DDHH) del Ministerio Público de la Acusación, 2014).

1112 homicidios frente a los 988 homicidios acaecidos durante el “segundo obeidismo” (ver Gráfico 8).

Gráfico 8



Fuente: Dirección de Política Criminal del MPA, Provincia de Santa Fe

La evolución de la tasa de homicidios cada 100000 habitantes, registra una tendencia similar a la observada en el número total, dado que no se produjeron grandes cambios poblacionales durante este período de tiempo⁶⁰¹, registrándose la siguiente progresión: 7.8 para el año 2002; 9.3 en 2003; 8.1 en 2004; 7.4 en 2005; 6.9 en 2006; 9.3 en 2007; 8.6 en 2008; 8.5 en 2009 y 2010 y 9.2 3 en 2011. Sí, emerge como dato significativo, que en el último año calendario de cada gestión gubernamental, se registran las tasas de homicidios dolosos más altas del período: 9.3 en el 2003 (último año de gobierno de Reutemann);

⁶⁰¹ Las tasas se calculan según proyecciones de población elaboradas de acuerdo a datos del INDEC. “En términos comparativos de acuerdo a la tasa registradas en otras provincias argentinas para los años 2002 y 2009, que son los dos períodos sobre los que se cuenta con información oficial sobre lo sucedido en los otros territorios, se constata que en el primer año, 2002, Santa Fe presentaba una tasa intermedia (7,8 homicidios cada 100000 habitantes), inferior a las de Provincia de Buenos Aires (13,8), Formosa (11,9), Chubut (11,6), Chaco (11,2), Mendoza (10), Neuquén (8,6), Entre Ríos (8,6), similar a las de Misiones (8,3), Salta (8,2) y Corrientes (7,5) y superior a las de Río Negro (6,9), Ciudad de Buenos Aires (6,2), Santa Cruz (6,1), Santiago del Estero (5,7), Córdoba (5,2), Tucumán (4,0), Catamarca (3,9), La Pampa (3,3), San Luis (2,7), San Juan (2,1), Jujuy (2,0), Tierra del Fuego (2,0) y La Rioja (1,4). Para el año 2009 en cambio, se registra una tasa comparativamente elevada (8,5 homicidios cada 100000 habitantes). Solamente es inferior a la observada en Chubut (12,2) y similar a la de Río Negro (8,3). En cambio, es superior a las de Neuquén (7,4), Formosa (7,3), Provincia de Buenos Aires (6,9), Jujuy (6,8), Mendoza (6,7), La Pampa (6,2), Entre Ríos (6,0), Misiones (5,9), Chaco (5,8), Ciudad de Buenos Aires (4,9), Santa Cruz (4,8), Salta (4,7), Tierra del Fuego (4,6), Corrientes (4,4), San Luis (4,0), Córdoba (3,7), Santiago del Estero (3,5) y Tucumán (2,9), San Juan (1,6), La Rioja (0,6) y Catamarca (0,5). Este cambio en la ubicación de la provincia de Santa Fe entre los territorios con tasas de homicidios dolosos más altas se explica porque entre 2002 y 2009 se registraron descensos –más o menos significativos- en las tasas registradas en casi todas las provincias argentinas, a excepción de La Pampa, Jujuy –tenían tasas bajas y pasaron a ser intermedias-, Tierra del Fuego, San Luis –ambos en el marco de tasas bajas-, Río Negro, Chubut y Santa Fe. Por otro lado, el gobierno de la provincia de Buenos Aires informó que la tasa de homicidios cada 100000 habitantes fue de 7,7 en 2011. Es decir que se trataba de una tasas más moderada que la registrada para la provincia de Santa Fe (que fue de 9,2) (DPC, MPA, Provincia de Santa Fe, 2014).

también 9.3 en el 2007 (último año de gobierno de Obeid) y 9.2 en 2011 (último año de gobierno de Binner).

Con este acotado ejercicio de recuperación de algunos datos “objetivos” respecto a la criminalidad oficialmente registrada para aquel período, añadiendo las condiciones del escenario político-electoral y los efectos derivados de la existencia de procesos o dinámicas conflictivas que se venían observando en el marco de la trama vincular político-policial, queremos simplemente ilustrar el contexto de transición entre las administraciones de Hermes Binner y Antonio Bonfatti, donde las problemáticas de la “inseguridad frente al delito” y la performance de las políticas y de las agencias estatales encargadas de su control, siguieron en el centro de la agenda y de las demandas sociales. Un indicador de la centralidad política de estos tópicos, se constató durante los debates y propuestas electorales de los aspirantes a ocupar funciones tanto en el ejecutivo como en el sector legislativo provincial, quienes les otorgaron a estos tópicos mencionados un espacio importante, dando así continuidad al proceso de “politización creciente” ya existente en el campo. Sumado al grado de generalidad y de una marcada similitud que caracterizó a estas propuestas electorales lanzadas desde todos los sectores del tablero político, es posible identificar dos núcleos de coincidencias, por un lado, las preocupaciones y dramatizaciones por el aumento de los delitos, y, por otro lado, la necesidad de aplicar y/o reforzar el gobierno de la policía santafesina.⁶⁰² Sin embargo, en el caso de Bonfatti y Henn, al

⁶⁰² Solo a título de ejemplo podemos referenciar los siguientes posicionamientos de algunos de los principales candidatos a la gobernación santafesina en el 2011: “Se reavivó el debate por la inseguridad [...] Mario Barleta y Jorge Boasso presentaron el programa de seguridad, asegurando Boasso estar dispuestos a “librar una batalla dura, muy dura, contra la economía del delito: Hay un espacio en el cual las peores lacras de la sociedad, las mafias, generan aberrantes hechos delictivos y también son generadores de delitos menores [...] vamos a trabajar sin que nos tiemble el pulso para combatir los focos de corrupción que son los que posibilitan la existencia de estos negocios: corrupción en la administración y en la política, corrupción en la policía y corrupción en la justicia”. Barletta resaltó que [...] hay que tener políticas integrales para enfrentar el mapa del delito y compartir estrategias. Necesitamos un estado que garantice orden y autoridad. Es decir, que los gobernantes seamos quienes estemos al frente de las fuerzas de seguridad” (El Litoral, Santa Fe, 23/03/2011); “La seguridad volvió al debate en el medio de la campaña electoral. El secretario de Seguridad Comunitaria defendió la política oficial [...] mientras que el legislador opositor Alberto Monti aseguró que “el ala garantista del gobierno de Hermes Binner, encabezada por el Secretario de Seguridad Comunitaria, Enrique Font, aconsejan inadecuadamente al gobernador ” (El Litoral, Santa Fe, 23/04/2011); “Inseguridad: Giustiniani pone el ojo en la Policía [...] La gente nos reclama propuestas sobre cómo vamos a afrontar la inseguridad si somos electos, este es el tema que aparece. Golpea a toda la sociedad, nos piden saber qué medidas concretas vamos a tomar para mejorar la situación”, afirmó el candidato. “Vamos a reforzar a la Policía y las políticas sociales. Con ambas se puede enfrentar la inseguridad. Se va a hacer una reasignación de tareas, la Policía deberá ser más profesional y tener salarios acordes con la función que cumple. Con transparencia garantizada por Asuntos Internos y con conducción civil: la policía no puede controlarse a sí misma”, dijo Giustiniani (El Litoral, Santa Fe, 05/05/2011); “La Ministra de Seguridad Nilda Garré estuvo en Rosario para dictar una conferencia y apoyar la candidatura de Agustín Rossi [...] La ministra nacional dijo que hay que cortar estos rasgos de autonomía que tienen tanto las fuerzas armadas como las fuerzas de seguridad y ejercer plenamente el gobierno de esas instituciones [...] También hay que tener más presencia policial en las calles, porque eso disuade al delincuente y además de la al ciudadano mayor sensación de

momento que tuvieron que explayarse sobre sus planes y acciones de gobierno a implementar en este campo, más allá de alguna referencia innovadora, estos se limitaron en señalar que lo que vendría desde diciembre de 2011 en adelante, sería la profundización del plan de gobierno para afrontar la “inseguridad” iniciado por la administración Binner. En esta dirección, el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado durante la primera gestión del FPCyS, Antonio Bonfatti, señaló en el acto de juramento como gobernador ante la Asamblea Legislativa:

*“Nuestro gobierno será el gobierno de la profundización del cambio [...] Todo el trabajo que hagamos por la inclusión social generará más seguridad. Estamos convencidos que la que la lucha contra la violencia y la inseguridad no se agota en la intervención policial, ni tampoco en el desarrollo de programas sociales que combatan la exclusión. El Estado debe crecer con intervenciones en los territorios para ayudar a los jóvenes a construir otro tipo de identidades, relaciones, vínculos y reconocimiento que compitan contra la violencia y construyan un proyecto de vida. Al mismo tiempo, enfrentaremos con firmeza las diversas modalidades del delito organizado y el narcotráfico, con fuerzas de seguridad modernas y profesionalizadas”.*⁶⁰³

De esta forma el segundo gobierno del FPCyS, reproducirá, con algunos matices, la tónica de inicio de la gestión Binner, donde no existieron documentos ni planes de gobierno que se caractericen por poseer densidad y rigurosidad al momento de explicitar la batería de acciones concretas a desplegar en el campo de las políticas de control del delito y de gobierno de la institución policial. Un indicador de esta situación lo encontramos en el “Informe de Gestión. Gobernador Antonio Bonfatti, 2011-2015”, documento oficial donde se describen las acciones de gobierno materializadas durante la segunda administración del FPCyS, en cada una de las áreas ministeriales que conforman la estructura del Poder Ejecutivo. En el caso de la reseña del Ministerio de Seguridad, las acciones consignadas comienzan en el año 2012, con el lanzamiento del “Plan de Seguridad Democrática”, cuyo anuncio se realizó en el mes de noviembre de ese mismo año, es decir casi a un año de cumplirse el inicio del gobierno de Antonio Bonfatti.⁶⁰⁴ Apoyados entonces en la idea-matriz de la existencia de un “Plan Estratégico” provincial en el que se habían explicitado los principales objetivos de mediano y largo plazo a alcanzar para todas las áreas gubernamentales a comienzos de la gestión Binner, los referentes de esta segunda experiencia “frentista” procuraron eximirse de la necesidad de “formalizar” las iniciativas

seguridad [...] Por su parte el candidato a gobernador Agustín Rossi dijo que lo que más le preocupa es “el delito común, el arrebato en la calle, los hechos de robo. Tenemos por momentos situaciones como hoy con diez quintas robadas en Funes [...] Tenemos una ciudad violenta como Santa Fe, donde los índices de violencia son mucho más altos que en el resto de las provincias” (Rosario 12, Rosario, 03/07/2011).

⁶⁰³ Discurso disponible on line en el sitio web http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/noticias_prensa/2011/121211s1_discurso.pdf.

⁶⁰⁴ Informe disponible on line en el sitio web https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/225905/1183262/file/libro_gestion_2015.pdf

de gestión para este campo, concentrándose, insistimos, en la tónica de la “profundización del cambio”.⁶⁰⁵

Estos y otros componentes del escenario sociopolítico santafesino que procuraremos recuperar a lo largo del análisis, conformarán un plexo de condiciones significativas que nos posibilitarán describir y comprender las dinámicas que se estructurarán en el territorio de la trama vincular político-policial en el transcurso de los cuatro años que englobó la gobernación del médico Antonio Bonfatti (diciembre de 2011 a diciembre de 2015). Dando continuidad al abordaje realizado en las cuatro administraciones provinciales anteriores, a reglón seguido avanzaremos con la exploración analítica de lo acontecido durante la segunda gestión de FPCyS gobernando el estado subnacional santafesino, describiendo las principales características o emergentes de los tres “componentes” del entramado actores políticos-policías que hemos jerarquizado analíticamente.

2. Formas de institucionalización y saberes estatales existentes en el campo del gobierno de la institución policial.

Durante la gestión Bonfatti, siendo coherente con la tónica de la “continuidad del cambio”, mantuvo, salvo algunas modificaciones puntuales, la estructura ministerial que se había conformado durante el anterior gobierno del FPCyS, por lo cual siguió siendo el MS creado en 2007, la principal referencia gubernamental en el campo de las políticas de control del delito y gobierno de las fuerzas de seguridad provincial.⁶⁰⁶ Este ministerio mantuvo su división funcional de competencias en cuatro grandes áreas: Secretaría de Seguridad Comunitaria, Secretaría de Asuntos Penitenciarios, Secretaría de Control de Fuerzas de Seguridad (creada en 2009) y Secretaría de Seguridad Pública, continuando esta última en su rol de principal referencia político-institucional para la PSF.⁶⁰⁷ Con el transcurrir de la gestión se produjeron algunas modificaciones organizacionales en la cartera de seguridad, las que se movilizaron en un doble sentido, por un lado, se focalizaron en dotar de funcionarios y empleados a las áreas ya existentes o bien a las que estaban previstas normativamente pero que no se habían puesto en funcionamiento en el transcurso de los

⁶⁰⁵ Durante la gobernación de Antonio Bonfatti se lanzó una nueva etapa del “Plan Estratégico Provincial. Santa Fe. Visión 2030” donde se realiza esta idea matriz señalada. Disponible on line en sitio web: <http://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>

⁶⁰⁶ Las únicas modificaciones que se introdujeron a la organización ministerial contemplada en la Ley de Ministerio N° 12817, consistieron en la puesta en funcionamiento de tres Secretarías de Estado dependientes en forma directa del gobernador, a saber: de Ciencia y Tecnología; del Hábitat y de la Energía. Estas fueron creadas mediante Ley N° 132140/2011.

⁶⁰⁷ Las funciones y competencias de estas secretarías (que fueron regulados mediante el Decreto 0024/2007) las hemos consignado en el Capítulo 6 apartado 2.2. de la presente tesis.

años 2007-2011; por otro lado, se orientaron a crear nuevas áreas funcionales o a modificar las competencias de las ya existentes dentro del propio ministerio. A lo largo del contenido del presente capítulo iremos dando cuenta de las modificaciones más importantes registradas en ese doble movimiento, sobretodo rescatando aquellas que fueron significativas en el terreno de las relaciones de interdependencia político-policial. De todas formas, lo que queremos resaltar por el momento, es la continuidad inicial de la estructura y las competencias del MS que se habían consagrado durante la gestión Binner y, como consecuencia de ello, la prolongación simbólica de la decisión política “frentista” de “gobernar” este campo, jerarquizando y autonomizando un área de gobierno encargada del diseño e implementación de políticas de seguridad en general y, en particular, del gobierno del dispositivo policial.

Por su parte la PSF, también en esta etapa inicial, se mantuvo sin modificaciones significativas en los planos legales y orgánico-funcionales, permaneciendo su “organización centralizada en lo administrativo y descentralizada en lo funcional”⁶⁰⁸, continuando la división territorial en diecinueve UR, reproduciendo cada una de ellas el esquema organizativo y funcional de la jefatura de policía provincial y respondiendo este esquema a la organización política de la provincia también segmentada en diecinueve departamentos políticos-administrativos. Es decir, que luego de cuatro años de gestión “frentista”, salvo la creación de la Policía de Seguridad Vial en el año 2011 como un área con competencias policiales específicas pero subordinada a la estructura jerárquica de la policía provincial, nos encontramos con una marcada continuidad o inercia institucional en el plano organizacional respecto a lo registrado en las administraciones provinciales entre 1995 y 2011.

2.1. Continuidades en la modalidad de acoplamiento de perfiles en el equipo de gestión: “técnicos-expertos” y “político profesionales”.

El proceso de selección y conformación del equipo de funcionarios que acompañaron a Antonio Bonfatti y Jorge Henn en la administración del estado provincial, constituyó un campo de disputas y el anuncio de las futuras y crecientes tensiones dentro de la coalición política gobernante, fundamentalmente a la hora de distribuir los cargos ministeriales entre los diferentes sectores que integraban la UCR santafesina, sectores estos últimos que pujaban y confrontaban con el PS, la fuerza política con mayor ascendencia y capacidad de toma de decisiones en el FPCyS desde el año 2007, de allí la continua referencia que se

⁶⁰⁸ Artículo 54 de la LOPSF N° 7395/75.

establecía en los medios masivos de comunicación y en la opinión pública donde se nomina al gobierno del “Frente” como “gobierno socialista”.⁶⁰⁹ En el caso de las designaciones en el MS, estas fricciones estuvieron menos presentes, existiendo una marcada representación de miembros del PS con la inclusión de algunos funcionarios “técnicos-expertos”, reproduciendo en alguna medida la lógica de “armado” del primer equipo del MS del año 2007. Uno de los ex funcionarios de aquella gestión daba su versión de la baja intensidad en la disputa política por determinar el grupo de funcionarios que cumpliría tareas en el MS:

“Hubo muchas discusiones y peleas para armar los ministerios en el gobierno de Bonfatti, principalmente con el radicalismo, entre los sectores de Barletta y Fascendini [...] Yo creo que el radicalismo no hizo mucha resistencia allí porque todos sabían que era un ‘fierro caliente’, que nadie que tenga proyecto de crecer políticamente sale bien parado de las áreas de seguridad, yo creo que por eso no hubo discusiones importantes como sí hubo con las designaciones en otros ministerios” (LP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

En el cargo de Ministro de Seguridad será designado el abogado Leandro Corti, quién durante toda la gobernación de Hermes Binner había ocupado la función de Secretario de Asuntos Penitenciarios.⁶¹⁰ El perfil del nuevo ministro respondía a la de un “técnico-experto”, “extra partidario”, quien contaba ya con cuatro años de gestión en un área compleja como era el Servicio Penitenciario provincial, lo cual le otorgaba un hándicap a su favor mediante el cual debería compensar la “falta de pertenencia y confianza política directa” del círculo cercano al gobernador Bonfatti.⁶¹¹ La decisión de nombrar a Corti al frente del MS, pareció estar fundamentada en la necesidad de producir un quiebre y diferenciación en el perfil respecto a quién había ocupado por última vez ese cargo, el ex ministro Álvaro Gaviola, y volver a optar, si se quiere mediante un movimiento pendular,

⁶⁰⁹ La crónica periodística reflejó este proceso de negociaciones internas alegando que residía allí una de las razones de la “tardía” presentación de los ministros y secretarios de estado del segundo gobierno del FPCyS, quienes se conocieron públicamente a menos de un mes del inicio de la gestión Bonfatti, por ejemplo: “Bonfatti y el misterio de su gabinete” (El Litoral, Santa Fe, 01/11/2011); “Bonfatti armó su gabinete” (Rosario 12, Rosario, 17/11/2011); “Bonfatti presentó su gabinete que tendrá tres ministros radicales” (La Capital, Rosario, 16/11/2011).

⁶¹⁰ Recordemos que Leandro Corti pertenecía al grupo de funcionarios que compartía cierto plexo ideológico “progresista” con el ministro Daniel Cuenca, y que había procurado implementar transformaciones en la política penitenciaria provincial, cuyos lineamientos se plasmaron en el “Documento Básico. Hacia una política penitenciaria progresista en la Provincia de Santa Fe” (disponible on line en el sitio web: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/56511/274496/file/Descargar.pdf>). La implementación de estos lineamientos y planes de acción se vieron obstaculizados y retraídos luego de un movimiento de protesta y resistencia pública a la política penitenciaria por parte de efectivos del Servicio Penitenciario en el mes de septiembre de 2009, generando uno de los picos de tensión de mayor inestabilidad de la gestión de Daniel Cuenca (El Litoral, Santa Fe, 17/09/2009). Asimismo recordemos que el secretario Leandro Corti, fue uno de los funcionarios que resistió y se opuso abiertamente a la designación del ex policía José L. Giacometti en el cargo de Secretario de Seguridad Pública en el mes de diciembre de 2009.

⁶¹¹ Un semblante del perfil y los antecedentes de Leandro Corti, como “técnico-experto” lo hemos realizado en el Capítulo 6, apartado 2.2. de la presente tesis.

por la designación de un ministro “técnico-experto”, sin pertenencia político-partidaria directa, tal cual había sucedido con la designación del primer titular de esta cartera ministerial, el abogado Daniel Cuenca. Uno de los ex funcionarios entrevistados opinaba al respecto:

“El nombramiento de Corti se hizo buscando darle otra impronta al ministerio, era necesario cambiar la abulia y la puesta en piloto automático en el área de seguridad que venía de la gestión Gaviola. Corti venía de dar muestra de autoridad y rigurosidad en la dirección del Servicio Penitenciario y eso se evaluó como que era necesario reforzar con el nuevo gobierno de Bonfatti respecto a la policía” (CM, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

La segunda línea ministerial, estuvo conformada casi en su totalidad por “políticos profesionales”, ocupando el rol de Secretario de Seguridad Pública, cargo neurálgico en el gobierno de la institución policial, Marcos Escajadillo, un actor con trayectoria militante dentro del PS, con nulo recorrido en el campo de las políticas de seguridad y de gobierno de instituciones policiales, que anteriormente se había desempeñado en la coordinación operativa de Defensa Civil en la Municipalidad de Rosario y desde 2008, en el cargo de Subsecretario de Protección Civil del MS provincial. En el rol de Secretario de Seguridad Comunitaria será designado Ángel Ruani, un actor también con pertenencia político-partidaria en el PS, que venía cumpliendo funciones como Subsecretario de Derechos Humanos (en el Ministerio de Justicia y DDHH), que no portaba saberes específico en materia de seguridad, contando sí con conocimiento comunitario y territorial, fundamentalmente de la ciudad de Rosario, dado por sus antecedentes de militante social e integrante de los equipos de Atención Primaria en Salud en el municipio rosarino. En la función de Secretario de Asuntos Penitenciarios se designó al abogado Pablo Cococcioni, quien previamente había acompañado a Corti en el equipo que gestionó entre 2007 y 2011, en la mencionada secretaría. La titularidad de la Secretaría de Control de Fuerzas de Seguridad, fue dejada vacante, lo cual importó una decisión con fuerte contenido simbólico, pues un gobierno que inicialmente hizo hincapié en la necesidad de fortalecer los mecanismos de control político de la fuerza policial, decide, en la misma fase de gestación de la nueva administración, no designar a ningún funcionario en ésta repartición. La modificación que sí se producirá en ésta área sensible, será la remoción del comisario general Mario Franco, Director Provincial de Asuntos Internos, quién será reemplazado por el también comisario general, Néstor Zapata, convirtiéndose este último funcionario en un

“hombre de confianza” del nuevo ministro.⁶¹² Un ex funcionario explicaba esta decisión de la siguiente forma:

“La decisión de Corti fue dejar libre la Secretaría de Control porque se pensaba que había sido creada en un momento para salir del conflicto relacionado con las denuncias de corrupción pero que concretamente había sido muy pobre el desempeño [...] era un solo cargo político arriba de Asuntos Internos, nada más [...] Corti decidió que el mismo iba a controlar esa área nombrando a un director de confianza y eso hizo al nombrarlo a Zapata [...] este fue un funcionario de su plena confianza” (LP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

El cuadro de funcionarios se completaba con una mixtura de técnicos, personas de confianza del ministro Corti y actores con alguna filiación político partidaria, entre los cuales se destacaban: el Subsecretario de Seguridad Pública, Diego Poretti, Licenciado en Ciencia Política, quién había sido uno de los funcionarios encargados de implementar la iniciativa desarme civil durante la gestión de Hermes Binner y que portaba afinidades con un sector de la UCR; Ramiro Arolas, en el cargo de Director de Seguridad Comunitaria; la abogada Verónica Aimar, persona de confianza del ministro, quien estaba al frente de la Subsecretaría de Logística y Coordinación Administrativa; el Licenciado en Filosofía Ricardo Cattáneo, en el rol de secretario privado; Ana Emmert a cargo del Instituto Autárquico Provincial de Industrias Penitenciarias (IAPIP) y Nadia Greco, delegada del ministerio en el ISEP, entre otros.

A este esquema de conformación inicial del primer equipo del MS durante administración Bonfatti, se les anexaron las “capas geológicas o sedimentas” de recursos de gestión burocrática ya consolidados en esta cartera ministerial, “capas burocráticas” que se habían conformado producto de un ensamblaje entre empleados públicos que habían ingresado durante las gestiones justicialistas con otros incorporados en la gestión previa del FPCyS. De todas formas este “staff burocrático” seguía siendo limitado en número de empleados así como también de acotada experiencia en el campo de las políticas de seguridad y administración de instituciones policiales.

⁶¹² En el acto de reemplazo del ex director Franco y designación de Néstor Zapata al frente de la DPAI, el ministro Corti señalará: “Para poder controlar y supervisar hay que tener catadura moral y autoridad [...] El comisario general Zapata es una persona con el perfil adecuado por su conocimiento del área de control y por haber predicado siempre con el ejemplo. Exhortamos al personal de Asuntos Internos a trabajar con ahínco, esfuerzo y mucha lealtad porque tienen todo nuestro respaldo y apoyo político. Como dijo el gobernador Bonfatti, cuando un funcionario policial delinque, esto constituye una situación doblemente grave porque es representante de la institución policial y del Estado público provincial. De modo que vamos a estar trabajando codo a codo con el flamante director Zapata, dando un fuerte apoyo a todo el personal policial que quiere hacer las cosas como corresponde. Y vamos a estar marcando claramente a aquel personal policial que no está haciendo las cosas como corresponde, con una política de control seria y racional. Estamos convencidos que Zapata puede exigir y controlar porque pudo de manera intachable hacer todo lo que hizo” (La Capital, Rosario, 16/12/2011).

Se reproduce así, con leves diferencias, la lógica de selección y combinación de perfiles y de antecedentes de actores políticos al frente del MS tal cual se había registrado durante la gestión de Hermes Binner, amalgamando en un mismo espacio funcionarios “técnicos” pero carecientes de “confianza política” con “políticos profesionales” con trayectorias partidarias variadas y, salvo contadas excepciones, con escaso recorrido en el terreno del diseño e implementación de políticas de seguridad y de control de fuerzas de seguridad, apoyados todos ellos, en un “staff burocrático” también de constitución variopinta y con baja experticia y cualificación. Esta mixtura de funcionarios políticos y de “carrera” tuvo por delante el desafío de gestionar una de las áreas de gobierno más compleja y con fuerte incidencia en el escenario sociopolítico y en los niveles de legitimidad y consenso social de los actores gubernamentales. Al respecto, uno de los ex funcionarios entrevistados puntualizaba:

“Cuando se armó el grupo de funcionarios, como en toda gestión política, hubo varios criterios e intereses. Uno era del propio Corti, que es una persona que trató de imponer a su gente de confianza, él puso algunas condiciones [...] Otro es el del armado político más amplio, donde el gobernador y otros compañeros deciden y acuerdan los nombres de acuerdo a la estrategia y acuerdo que ellos consideran importante respetar [...] Es verdad que cuando empezamos muchos no nos conocíamos, con el tiempo fuimos construyendo confianza y por supuesto, también conflictos y lucha por los espacios, si digo que todo fue armonía, miento” (CM, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti, 2011-2015, entrevista personal).

Como seguidamente lo analizaremos, esta mixtura inicial de funcionarios políticos fue mutando y sufriendo vertiginosas modificaciones durante el lapso temporal comprendido entre 2011 y 2015, acrecentando la inestabilidad de las posiciones funcionales de estos actores al interior de la trama vincular político-policial. A continuación avanzaremos en las estrategias y jugadas políticas desplegadas en distintos momentos por esta mixtura de actores políticos y las prácticas de resistencia y/o consenso motorizadas desde el sector policial.

3. Diseño y/o implementación de estrategias políticas orientadas a gobernar la institución policial y prácticas policiales de resistencia y/o consenso.

La decisión política del segundo gobierno del FPCyS de mantener la estructura del MS entendida como una inversión continuada en el proceso de acumulación de capacidades y saberes “técnicos-políticos” en materia de control del delito y de implementación de una política policial, vino, en su fase inicial, acompañada con una visible táctica focalizada en producir, dentro del imaginario político y de la opinión pública, la idea de que se asistía a una nueva etapa en la que se concretaría un quiebre o diferenciación de lo que había sido hasta allí la impronta otorgada a las políticas erogadas desde esta esfera ministerial. Sobre

todo en modificar el tenor del vínculo y las modalidades de relación que se habían practicado respecto a la institución policial. Uno de los ex funcionarios jerarquizados de esta primera versión del MS afirmaba:

“Cuando nosotros asumimos veníamos de dos años de gestión en el área de seguridad bastante paupérrima, o muy desdibujada, desde el punto de vista de la autoridad política, donde se identificaba como todo un problema de la creciente autonomización de la policía y de pérdida de terreno de la autoridad política. Claramente uno de los objetivos prioritarios fue ese. Como construir un capital tanto desde lo simbólico y en términos concreto de construcción de poder sobre esta cuestión, como recuperar autoridad política sobre la institución, para enunciarlo de alguna manera [...] en la gestión anterior hubo funcionarios [...] que se decían progresistas y que declamaban la necesidad del gobierno civil de la policía desde una posición muy cómoda mientras la autonomía y el desmadre policial les estallaba en la cara. Esto se identificó como un gran problema, el grado de autismo de esos dos años de gestión ministerial previos a Bonfatti, esto es de dejar los asuntos policiales a merced de la voluntad policial y delegarles el gobierno y gestión del delito” (MT, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti, 2011-2015, entrevista personal).

Esta táctica tuvo, decíamos, su correlato en la escena pública donde se produjeron señales que buscaron establecer una diferenciación respecto a la “política policial” previa, lo cual, como veremos posteriormente, dejará algunos marcajes para lo que será el derrotero futuro por el que atravesará el MS. Por ejemplo, a los pocos días de ser consultado por los casos de corrupción policial, el recientemente designado ministro de seguridad Corti, afirmaba:

*“Habría que preguntarle a Paschetto, a Ghirardi y Gaviola como se controló la policía”.*⁶¹³

Esta estrategia discursiva, acompañada con algunos actos de construcción simbólica de autoridad política sobre la policía santafesina, surtió efectos concretos en diversos ámbitos, por ejemplo en algunos representantes de la oposición política, en este sentido, el peronista Héctor Cavallero declaraba:

*“Es una virtud del actual gobernador Antonio Bonfatti y, fundamentalmente, del ministro Leandro Corti, comenzar a tomar decisiones en el área de seguridad. Este es un cambio respecto a la administración provincial anterior correspondiente al doctor Hermes Binner, durante la cual se permitió a la policía autogestionarse, con los consecuentes resultados negativos que conocemos y padecemos”.*⁶¹⁴

El intento de desmarque discursivo de la gestión Gaviola, fue anudado con el despliegue vertiginoso de acciones políticas instrumentales que procuraron introducir modificaciones en el terreno de las relaciones de interdependencia que vinculaba a los actores políticos con la institución policial, la cuales, casi en su totalidad, se concentraron en generar mensajes de ejercicio de autoridad y de esta forma aumentar el poder político y limitar el movimiento y autonomía de los actores policiales. A este tramo inicial de la política policial del gobierno de Antonio Bonfatti, lo sucederán otros “momentos” u otras improntas de gestión ministerial, que combinarán acciones del tipo y tenor de las antes

⁶¹³ Rosario 12, Rosario, 06/01/2011.

⁶¹⁴ Rosario 12, Rosario, 03/04/2011.

mencionadas con otras acciones de carácter más bien ambivalentes a esa finalidad declarada o que tomaron decididamente una dirección opuesta.

Seguidamente exploraremos descriptivamente las principales estrategias políticas emergentes durante la administración Bonfatti (2011-2015) y al mismo tiempo identificaremos las tácticas de consenso, adaptación y resistencia desarrolladas por los actores policiales. De todas formas debemos recalcar que en la duración de esta etapa gubernamental, es posible establecer matices, diferencias y también continuidades, entre las improntas y las iniciativas que le imprimieron los dos funcionarios políticos que ocuparon el cargo de ministro, el primero de ellos, Leandro Corti (entre diciembre 2011 y junio de 2012) y en segundo lugar, Raúl Lamberto (entre junio de 2012 y diciembre de 2015), variaciones y continuidades que serán recuperadas a lo largo del contenido del presente capítulo.

3.1. Gestión Corti: una experiencia fugaz, vertiginosa y tensionada.

Apoyado en un equipo de gestión con las condiciones antes descripta, el primer Ministro de Seguridad Leandro Corti, pondrá en marcha una acotada experiencia que no superó el umbral de los siete meses. Este breve lapso se caracterizó por encadenar acciones orientadas a dar señales o mensajes de autoridad políticas sobre la institución policial. Anclados en la construcción discursiva de haber heredado una policía con altos grados de autonomía y de “desmadre” institucional, los referentes ministeriales establecieron unas prioridades para la agenda de la política policial, las cuales, a su modo, resignificaron la imagen de la existencia de dos tiempos o velocidades en la gestión y el gobierno de la institución policial: la gestión-gobierno de “lo urgente” (corto plazo) y la gestión-gobierno de lo “estructural” (mediano y largo plazo). Un ex integrante del aquel primer equipo ministerial señalaba:

“Hay dos formas de “hacer política” en estos espacios, la política de gestión, la que se basa en objetivos de mediano y largo plazo. La otra es hacer “política en la coyuntura”, la que tiene que ver con la dinámica de los hechos de coyuntura, de los actores políticos en general, cuestiones que no necesariamente están asociadas a la gestión, es una cuestión que atenta con los proyectos. Hay que tener el timing de conjugar eso con agenda de “gestión política”. Pero siempre a veces la coyuntura política y la emergencia de lo político puede distraer bastante, por eso es muy importante contar con un equipo con actores donde descargar y delegar parte de esa agenda [...] El problema es que no se encuentra el recurso humano que este a la altura de la circunstancia para asumir esa carga y por otro lado, la realidad de la agenda cotidiana te desborda y no se puede posponer [...] Entonces decidimos que nuestro principal objetivo era acotar la autonomía policial mediante la construcción de autoridad” (MT, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal)

Conjugando la doble temporalidad con la existencia de dinámicas de una conferida autonomía policial, los actores políticos entendieron que, como condición necesaria de

“gobernabilidad” del dispositivo policial, indefectiblemente debían jerarquizar la gestión de lo “urgente” matizado con acciones que posibiliten consolidar pisos de autoridad política sobre la policía santafesina, y, una vez alcanzados esos objetivos, estos deberían actuar como plataforma de lanzamiento de las reformas estructurales. Nuevamente vimos emerger aquí la distinción política del gobierno de lo urgente y lo estructural y la consabida priorización de los objetivos contenidos en la primera agenda sobre la segunda.

Bajo este entendimiento, los actores responsables del MS en esta primera etapa, desplegaron un conjunto de tácticas que “ellos” (los políticos) le asignaron la finalidad de consolidar el gobierno civil sobre la institución policial (de “los otros”, los policías). Entre las iniciativas más destacadas que se inscriben en esta estrategia política al interior de la configuración aquí analizada, se destacaron las siguientes:

(a) La remoción y designación vertiginosa en el sector de las cúpulas policiales: la nueva gestión del MS, en forma simultánea con su asunción y reproduciendo una tradicional práctica política, removió la “cúpula policial” heredada del gobierno saliente y designó a cargo de la Jefatura Provincial a la dupla compuesta por los comisarios generales Hugo Tognoli y Cristian Sola (designaciones que, como posteriormente se verá, derivaron en uno de los períodos más convulsionados de la relaciones político-policiales en el territorio santafesino). El acto de nombramiento de los nuevos jefes fue presidido por el mismísimo gobernador Bonfatti, quien para destacar la importancia “política” de esta decisión tomada señaló:

*“Nosotros planificamos nuestro primer día de gestión. Fuimos a la Bolsa de Comercio de Santa Fe como símbolo de los empresarios de la provincia; vamos a la CGT Santa Fe como expresión de los trabajadores; pusimos en funciones a la directora provincial de Inclusión para Personas con Discapacidad y venimos a este acto porque sabemos que la seguridad es una de las mayores demandas de la sociedad y tiene que ver con el respaldo a la institución policial”.*⁶¹⁵

A estas designaciones le siguieron la remoción y nombramiento de nuevas autoridades policiales en las diecinueve UR que componen la fuerza provincial. Corrido un breve lapso se produjo el desplazamiento de algunos de los funcionarios nombrados en esa tanda de modificaciones iniciales de la plana mayor policial. Siendo, los corrimientos en el mes de marzo de 2012 del jefe y subjefe de la URI y en el mes de abril del mismo año de los titulares de la UR II (Néstor Arismendi y Daniel Cabrera), los más emblemáticos de estas veloces modificaciones. Los nombramientos de estas cuatro autoridades policiales databan

⁶¹⁵ El Litoral, Santa Fe, 13/12/2011. El gobernador estuvo acompañado por el ministro Leandro Corti, el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Rubén Galassi y los titulares del Ministerio Público de la Acusación y del Servicio provincial de Defensa, Julio De Olazábal y Gabriel Ganon, respectivamente.

del mes de diciembre de 2011.⁶¹⁶ En la misma época también fue desplazada la dirección de la Agencia de Seguridad Vial.⁶¹⁷ Al momento de justificar los reemplazos repentinos del personal policial que la misma gestión política había designado recientemente, el ministro de seguridad señalaba:

*“Los cambios obedecen a las evaluaciones que se vienen haciendo desde el 11 de diciembre de 2011, cuando dijimos que nos íbamos a tomar un tiempo para evaluar los comportamientos de los jefes de las unidades regionales [...] hay que entender que se han dado una serie de situaciones que nos preocupan mucho desde el Ministerio de Seguridad que tienen que ver con determinados indicadores delictivos”.*⁶¹⁸

Estas remociones, que produjeron un impacto agudo dado que se trataba de recambios abruptos en las dos jurisdicciones policiales de mayor envergadura, estuvieron acompañadas por otras decisiones políticas orientadas en el mismo sentido, es decir, procurar dar mensajes de autoridad política mediante el desplazamiento de las cúpulas policiales.⁶¹⁹ Parte de la crónica periodística interpretaba en su momento estas iniciativas políticas afirmando que: “Lo cierto es que estas decisiones marcan una diferencia muy clara con lo que fue la gestión de Hermes Binner [...] Ahora en tiempos de Bonfatti, Corti pretende dejar en claro el control político sobre la fuerza”.⁶²⁰

(b) La otra acción simbólica de importancia, como ya lo adelantáramos, fue dejar vacante el cargo de Secretario de Control de las Fuerzas de Seguridad, asumiendo directamente el propio ministro esa responsabilidad, acompañado ese gesto político con el nombramiento de un funcionario policial al frente de la DPAI. El desplazamiento del anterior titular de la mencionada Dirección, comisario general Mario Franco, se desencadenó como reacción frente a la puesta en conocimiento público de una denuncia por enriquecimiento ilícito que involucraba a varios jefes policiales y cuyo trámite de investigación interna estaba inmovilizado desde hace mucho tiempo. La nómina de los policías denunciados incluía a Néstor Arismendi, quien había sido designado jefe de la URII (Depto. Rosario), lo cual dejó mal parados tanto al gobernador Bonfatti como al mismo ministro Corti, pues el nombramiento de un efectivo sobre el que pesaba una denuncia tan relevante, daba cuenta de la falta de un conocimiento detallado de los integrantes de las filas policiales por parte

⁶¹⁶ El Litoral, Santa Fe, 15/03/2012.

⁶¹⁷ “Volvieron a descabezar la Agencia de Seguridad Vial” (El Litoral, Santa Fe, 15/03/2012).

⁶¹⁸ Rosario 12, Rosario, 01/04/2012.

⁶¹⁹ Ejemplos de estas acciones políticas las encontramos en los siguientes casos reflejados por la prensa escrita: “Policías separados” (El Litoral, Santa Fe, 14/12/2011); “Bien lejos de la comisaría. Tres policías fueron pasados a disponibilidad” (Rosario 12, Rosario, 29/12/2011); “Nuevo pase a disponibilidad de un policía en Santa Fe” (Rosario 12, Rosario, 08/03/2012); “Dos policías de Santa Fe pasados a disponibilidad por extorsión” (Rosario 12, Rosario, 18/03/2012); “Para limpiar la imagen de la Policía. Disponen el cambio de la mayoría de los comisarios de las seccionales rosarinas” (Rosario 12, Rosario, 07/04/2012); “Siguen los cambios policiales” (Rosario 12, Rosario, 09/04/2012).

⁶²⁰ “El gobierno desplazó a la cúpula de la policía local” (Rosario 12, Rosario, 01/04/2012).

de estos actores.⁶²¹ Un ex funcionario ministerial esgrimía las razones de por qué decidieron dejar vacante la SCFS:

“A partir de plantearnos como objetivo el cómo disminuir los volúmenes de corrupción policial, construir autoridad se vio como una medida central que hacer con la Secretaría de Control de Seguridad. Aquí tuvimos que dar de baja a un prejuicio y es que a veces se piensa que en este campo del control lo central es el material humano y en orden a ello se cree que solo el personal civil y no policial puede desempeñarse adecuadamente en estas tareas. Pero nosotros en la práctica tuvimos que dejar ese prejuicio de pensar que solamente el hecho de ser civil asegura un buen control y el ser policía no lo asegura. Eso claramente no es así. Pero es no es así por eso nosotros hablamos de control político y no civil. En la medida de que existan actores y recursos civiles que se formen allí si hay que delegar esta función en un ellos. Como no encontrábamos el perfil adecuado para que ocupe ese rol, la gestión de la secretaría estaba directamente a cargo del Ministro [...] Allí había un área que estaba vacante, no se estaba haciendo nada en materia de control policial, lo de las faltas policiales. Allí había un desmadre, un descontrol, los sumarios administrativos estaban planchados, era una mise en escene de que algo se estaba haciendo, pura formalidad. La política de control no solo tienen efectos en los pases a disponibilidad, sino en el terreno simbólico, debemos pensar que siempre será selectivo. Entonces poder plantear un control selectivo focalizado, nos podría permitir lograr gobernabilidad política y sobre todo construir legalidad a partir de construir la imagen de la certeza de la aplicación de sanciones, tanto para el efectivamente sancionado como también en el sentido de mensajes para los pares” (MT, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti, 2011-2015, entrevista personal).

(c) La tercera acción simbólica se plasmó con un reordenamiento organizacional, que si bien involucró a diferentes áreas, el mensaje era común: la decisión política de gestionar áreas sensibles del funcionamiento del dispositivo policial. La primera de ellas, que tuvo una mayor repercusión mediática, se concretó con la rúbrica del Decreto N° 1369/2012, mediante el cual las áreas policiales de Tropa de Operaciones Especiales (en adelante TOE), la Dirección de Prevención y Control de Adicciones y la Dirección Especial de Prevención y Sanción del Delito de Trata de Personas, dejaron de estar controladas por la Jefatura de Policía Provincial y quedaron bajo dependencia y control directo del Ministro de Seguridad. El titular entonces del MS señalaba: “No es un recorte al poder de la jefatura de policía [...] en muchas de estas áreas como Drogas, en estos cuatro meses el rendimiento no estuvo a la altura de las circunstancias”.⁶²² La segunda modificación con menos visibilidad pública pero con incidencia interna, fue la decisión de establecer un control más férreo sobre los entramados administrativos y financieros que en forma autónoma gestionaba la propia PSF. Uno de los entrevistados puntualizaba sobre esta “jugada”:

“Otro gran problema es la cuestión administrativa y financiera y el manejo y ejecución del presupuesto, recordemos que el la PSF por ley tiene autonomía financiera por lo que el jefe de policía recibía una partida la que redireccionaba a los jefes de Unidad Regional. Nosotros pusimos una persona de confianza directa del ministro, para que celosamente controle estos entramados. Desde 2008 esta función estaba a cargo de un

⁶²¹ El periodista José Maggi del diario Rosario 12, describía esta situación embarazosa para la nueva gestión del FPCyS: “Una fuente policial consultada por este diario, consideró a Arismendi como un policía ‘ni más ni menos corrupto que otros jefes policiales’ y reveló el apodo con el que lo definen sus pares: ‘foto de abuela’, porque está siempre en la cómoda, indicó en referencia al buen pasar que tuvo en una sección más que deseada: Leyes Especiales, dedicada al combate del juego clandestino entre otros delitos” (“Jefe de Policía de Rosario es investigador por Enriquecimiento Ilícito”, Rosario 12, Rosario, 14/12/2011).

⁶²² El Litoral, Santa Fe, 03/05/2012.

subsecretario [...] que no había querido o no pudo enfrentar estos circuitos de producción ilegal de dinero” (MT, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti, 2011-2015, entrevista personal).

A este conjunto de iniciativas políticas también se les sumaron otras, que en clave de priorización de gestión de lo urgente, terminaron apostando y reproduciendo prácticas policiales tradicionales de regulación y control del delito. Estas reacciones políticas se motorizaron como respuestas a las denominadas “crisis de inseguridad” que emergieron en ese corto lapso y terminaron tributando al reforzamiento del dispositivo policial como principal recurso político de mantenimiento y control del orden.⁶²³ Al respecto el principal referente del MS, declaraba:

*“La seguridad pública tiene que conformar una verdadera política de Estado, política de Estado seria, responsable, planificada y en donde todos los actores institucionales y los poderes hagan sus aportes para ello. La institución policial es una herramienta central y fundamental para poder llevar adelante los efectos de transformación y poder coadyuvar a incrementar los niveles de seguridad pública”.*⁶²⁴

La progresión de la gestión Corti al frente del MS no estuvo exenta de tensiones y conflictos los cuales vinieron asociados, en algunas casos, a reacciones en clave de resistencia de sectores policiales que buscaron demostrar (mediante mensajes simbólicos que denotaban la capacidad desestabilizadora del poder policial) su descontento frente a iniciativas políticas de la administración Corti⁶²⁵; otros se vincularon con “escándalos públicos” producto de las puesta en conocimiento de tramas de ilegalidades que contaban con la participación policial directa⁶²⁶ y, por último, avizorando lo que se consolidó como uno de los signos distintivos del escenario político general y en especial de la trama

⁶²³ Los siguientes constituyen ejemplos de iniciativas de este tenor: “El gobierno preparó un nuevo Plan de Seguridad Pública. Las TOE salen a las calles rosarinas” (Rosario 12, Rosario, 11/04/2012); “Garré recibe hoy al Ministro Corti [...] El pedido de Corti es realizar acciones conjuntas y reforzar las tareas de prevención con las funciones que atañen a Gendarmería, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria [...] además de llevar adelante una mejora en el equipamiento policial, aparatología y equipos de comunicaciones” (Rosario 12, Rosario, 12/04/2012).

⁶²⁴ El Litoral, Santa Fe, 13/12/2011.

⁶²⁵ Ilustraciones de estos actos de resistencia se encuentran en los siguientes casos: “Incendio en depósito de policía fue intencional. Policías separados. Tres horas antes de que el gobernador Antonio Bonfatti pudiera en funciones al general Hugo Tognoli como jefe de policía provincial en Santa Fe trece autos que estaban retenidos en un depósito de la Unidad Regional I comenzaron a arder en llamas que el gobierno interpretó como una señal [...] Acá alguien quiso marcar la cancha, dijo un vocero consultado” (La Capital, Rosario, 14/12/2011); “Escándalo en la ciudad de Santa Fe. Fuga y recaptura de un violador [...] Es una evasión escandalosa. Una maniobra para causar conmoción, dijo Corti [...] El vicegobernador asoció la fuga al combate contra la corrupción [...] El tema es de mucha gravedad, sabemos que pasar a disponibilidad a 80 policías, tiene su precio. Pero lo importante son las medidas que se tomen y se van a seguir tomando para que cualquier agente de policía sepa claramente que lo que pasó no va a volver a pasar nunca. Y si vuelve a pasar, se van a tomar las decisiones que corresponden con la máxima dureza y rigor” (Rosario 12, Rosario, 16/05/2012).

⁶²⁶ El evento ilustrativo más emblemático, el cual abordaremos seguidamente, será el triple homicidio de Villa Moreno de la ciudad de Rosario, ocurrido en el mismo inicio del año 2012, donde producto de la circulación de la violencia altamente lesiva entre grupos vinculados con el narcotráfico que actuaban con protección policial, se produjo la muerte de tres jóvenes ajenos a esas tramas (La Capital, Rosario, 02/01/2012).

vincular político-policial durante estos cuatro años, se registraron situaciones de tensión relacionadas con el “uso de la seguridad frente al delito” en la arena de la contienda política, tensionando la relación entre el gobierno provincial y la oposición política “local”, así como también respecto al gobierno nacional.⁶²⁷

Con estas tensiones y conflictos como telón de fondo, en el mes de junio del año 2012, luego de un entredicho que mantuvo Corti con el propio gobernador Bonfatti y con algunos referentes del FPCyS (por la organización de un partido de fútbol a la cual el ministro se opuso por razones de “seguridad” pero que en definitiva se llevó a cabo por orden de Antonio Bonfatti), el primer ministro de seguridad del segundo gobierno “frentista”, presentó la renuncia indeclinable a su cargo, alegando que la decisión tomada por el mandatario provincial en contra de su opinión, lo dejaba desairado y desautorizado frente a la miembros de la policía santafesina.⁶²⁸

3.2. Gestión Lamberto. Las estrategias políticas y los efectos de gobernar un “fierro caliente”.

Luego salida traumática de Leandro Corti (lo cual trajo aparejado consecuencias políticas notorias para la administración Bonfatti) y transcurridos unos días de mucha incertidumbre por saber quién ocuparía el espacio vacante en el vértice del MS, se nombrará a Raúl

⁶²⁷ Ejemplos de estas derivaciones conflictivas de la dinámica de “politización creciente” de la cuestión de la inseguridad frente al delito, durante este breve período se encuentran en: “El Pro quiere saber. Los diputados del Pro Federal presentaron un pedido de informes al Ministerio de Seguridad sobre la actual situación del jefe de la Unidad Regional II, comisario Néstor Arismendi” (Rosario 12, Rosario, 15/12/2011); “Cruce entre el gobierno provincial y la oposición. Disputas alrededor de seguridad” (Rosario 12, Rosario, 07/01/2012); “Garré recibe a los familiares de los muertos en Villa Moreno pidiendo garantías” (Rosario 12, Rosario, 12/01/2012); “Reclamos de diputados del Frente para la Victoria al Ministerio de Seguridad Provincial” (Rosario 12, Rosario, 27/02/2012); “La Comisión de Derechos y Garantías quiere precisiones del Ministro de Seguridad. Corti deberá ir a diputados” (Rosario 12, Rosario, 05/03/2012) y “Diputados convocó a Corti por sus denuncias de corrupción policial” (Rosario 12, Rosario, 20/05/2012).

⁶²⁸ Un diario rosarino” vertió en aquel momento su versión de lo acontecido: “Fue la gota de rebasó el vaso”, dijo en estricto off un funcionario, quien recordó que el Ejecutivo bancó a Corti cuando se escapó el preso que había violado a una vendedora en la peatonal santafesina y esa ciudad ardía de indignación. Por ese hecho el ministro acusó a los policías que ahora lo querellarán porque la reconstrucción judicial del caso debilitó su argumento de complicidad policial con la fuga. También señalaron que cuando el gobernador firmó medidas “enormes” —como haber sacado de la órbita de la fuerza a la TOE a la ex Drogas Peligrosas y a la unidad de Trata de Personas— le dio un aval directo en la pelea contra uniformados sospechados de corrupción. *Teoría y práctica*. Corti fue un joven brillante que tuvo el gabinete de Bonfatti. Su capacitación en la materia es largamente ponderable pero su desgaste en el ejercicio de la función fue rápido y profundo. No pudo conciliar de modo eficaz la teoría con la práctica en el que quizás sea el más sinuoso de los terrenos que hoy tiene la política institucional de cualquier gobierno en este país. Y sus ideas, progresistas y garantistas, incomodaron a no pocos exponentes en los muchos pliegues de la vida política, un plus con el que debió lidiar a tiempo completo. La oposición lo había distinguido en las últimas semanas como el principal objetivo de sus recriminaciones. Para mañana lo esperaban ansiosos. La sociedad tampoco estaba conforme con los resultados en el corto plazo. Hasta su relación con la prensa se había comenzado a deteriorar (La Capital, Rosario, 06/06/2012).

Lamberto como nuevo ministro.⁶²⁹ Este era un abogado, reconocido referente político del PS, con una larga trayectoria de militancia, de gestión y en labores legislativas en áreas del municipio rosarino y quien, desde el año 2003, venía siendo uno de los principales actores del PS, en su rol de diputado, en la Legislatura Provincial. Es decir que el gobierno del FPCyS, con la selección de Lamberto, decidió virar en el tipo de perfil del ministro de seguridad, pasando de un “técnico extrapartidario” a un “político profesional” con robusto capital político y de confianza del primer mandatario provincial.⁶³⁰

El 11 de junio de 2012, el ex diputado provincial, asumió el cargo de Ministro de Seguridad⁶³¹, en el acto de asunción expresaba lo siguiente:

“Desde que se inició este gobierno la seguridad es una prioridad. Desde que se inició este gobierno, todos sabemos que el tema de la seguridad es el que tiene la principal prioridad [...] Las directivas que hemos recibido del gobierno del Dr. Bonfatti no son menores: ser implacables con el narcotráfico; la droga es un flagelo que corroe a la juventud y especialmente a las familias [...] Es fundamental lograr que haya una fuerza policial absolutamente comprometida con las órdenes del poder político. Estoy convencido de que la profesionalidad sirve, pero que la mirada global de la política es un elemento insoslayable para la seguridad [...] Quiero darle un mensaje a la fuerza. Yo personalmente siempre he sido profundamente respetuoso de la labor policial. Creo que es una actividad enorme, sacrificada y requiere una clara vocación de servicio. Necesitamos una fuerza de seguridad cada vez más respetada, valorada y jerarquizada por la comunidad. Y para eso tiene que ser una fuerza eficiente y honesta. Así como esperamos la honestidad del maestro, también esperamos la honestidad del policía. Esto es fundamental para la convivencia pacífica del ciudadano [...] este gobierno espera ver que los policías vuelvan a merecer la confianza ciudadana, que les dan la mano a los chicos para cruzar la calle [...] No hay, ni va a haber hechos impunes, ni reñidos con la ley que no se investiguen. Así como uno pide que se respete al ciudadano y que no haya apremios ilegales, ni torturas, ni hechos de corrupción, nosotros debemos respetar de las fuerzas de seguridad su derecho a defensa ante los

⁶²⁹ Estas consecuencias se expresaron en manifestaciones de apoyo a la tarea que venía desarrollando el saliente ministro y por lo tanto desaprobaron la decisión tomada por el ejecutivo provincial (por ejemplo la diputada del Peronismo Federal, Alejandra Vucasovich aseveró: "Esto es de una gravedad institucional suprema, que deja en carne viva la realidad del gobierno [...] La falta de política de seguridad es tan flagrante que un partido de fútbol se llevó puesto a un ministro que estaba tratando de controlar a la policía [...] esta situación es inédita e insostenible. Cuándo le decíamos al gobierno que estábamos preocupados no nos escucharon", La Capital, Rosario, 06/06/2012); otras aprovecharon la situación desatada para criticar en general la política de seguridad que se venía implementando desde diciembre de 2011 (por ejemplo el diputado provincial del PJ Mario Lacava, señaló: "La renuncia de Corti es el final de una historia de desaciertos en seguridad [...] en ese tema la administración de Antoni Bonfatti deja mucho que desear", La Capital, Rosario, 06/06/2012). Estas críticas fueron respondidas por Bonfatti quién si bien reconoció la tarea del ex ministro, afirmó tajantemente: "A las políticas de todas las áreas las fija el gobernador. Los ministros son sus bazos ejecutores". Por su parte del Ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Rubén Galassi, buscando alivianar el peso real que tienen los ministros en estas áreas indicó: "Cada uno de los ministros le imponemos nuestra propia impronta al trabajo, pero la decisión de depurar las fuerzas policiales y de establecer la seguridad como una de las prioridades, las tomó el gobernador" (El Litoral, Santa Fe, 07/06/2012).

⁶³⁰ Al momento de justificar su designación y tratar de amortizar las críticas disparadas desde sectores de la oposición política, quienes le reconocían su capacidad de trabajo y transparencia pero dudaban de su conocimiento en gestión de políticas de seguridad, Raúl Lamberto expresaba: "Tantos años secretario de Gobierno de la Municipalidad de Rosario lo obligan a uno a adentrarse en materia de seguridad; siempre integré las comisiones de seguridad y justicia en la Alianza Santafesina, en el Cemupro y en las instancias partidarias en que se debatió la cuestión. En la Legislatura participé en la discusión de las iniciativas vinculadas a la seguridad, en la reforma del escalafón policial, el código procesal, entre otras cuestiones" ("Perfil político para dar órdenes a la policía. Lamberto, Ministro de Seguridad", El Litoral, Santa Fe, 10/06/2012).

⁶³¹ El nombramiento se formalizó mediante el Decreto N° 1616/2012.

*hechos que se les imputen. Quiero terminar con unas palabras que todo el mundo me dice en estos días: recibiste ‘un fierro caliente’... Es probable”.*⁶³²

El nuevo ministro conservó inicialmente casi en su totalidad el equipo de colaboradores que había designado Leandro Corti, cubriendo las pocas vacantes que habían dejado los funcionarios que renunciaron con el ex ministro, siendo una de ellas la designación del contador Gustavo Asegurado al frente de la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administración Financiera, este nuevo integrante se había desempeñado como Secretario de Hacienda en la Municipalidad de Rosario. La innovación más importante que realizará Lamberto en este plano, fue cubrir el cargo correspondiente a la SCFS, dejado vacante por Corti, nombrando en ese lugar al abogado penalista Matías Drivet, quien contaba con antecedentes de inserción académica en el campo del Derecho Procesal Penal, además de ser una persona de confianza directa del ministro Lamberto pues lo había acompañado, en calidad de asesor, durante el tránsito del ministro como legislador provincial, siendo el último destino funcional del nuevo Secretario de Control el de Director Provincial del Registro Civil. Las otras incorporaciones al equipo ministerial fueron la de los abogados Claudia Lassaga y Carlos Zambón, quién se desempeñaron como Subsecretaria de Legal y Técnica y Director de Asuntos Jurídicos respectivamente. A nivel de la estructura policial, el nuevo titular del MS, no introdujo modificaciones manteniendo las posiciones funcionales existentes al interior de la PSF que había decidido Corti, por lo tanto no se apeló reproducir la práctica tradicional en el recursero de los actores políticos de desplazamiento de la cúpula policial como efecto derivado de los cambios en las posiciones ministeriales jerarquizadas, práctica que sí lo hemos visualizado en otras gestiones provinciales.

La designación de un nuevo ministro, la introducción de algunos cambios (mínimos) en la estructura ministerial y la estrategia mediática del gobierno provincial focalizada en procurar disminuir los costos de la salida traumática de Leandro Corti y en “relanzar” la política de seguridad de la administración Bonfatti, no pudieron contrabalancear los efectos inerciales de tres dinamizadores presentes en el campo del control del delito y de la trama vincular político-policial: a) las regulares presencias de “crisis de inseguridad”; b) los casos de violencia y corrupción policial, asociados principalmente con la economía ilegal del narcotráfico, algunos de ellos devenidos en “escándalos públicos” y c) el acelerado proceso

⁶³² El Litoral, Santa Fe, 11/06/2012.

de “uso instrumental” de la cuestión de la “inseguridad” por actores de todo el arco político provincial y nacional (dinamizadores estos que con posterioridad describiremos).

En un campo minado por los efectos derivados de estos y otros factores, los actores políticos debieron, una vez más, poner en marcha en forma reactiva y coyuntural una batería de acciones, muchas de las cuales tuvieron incidencia directa en el seno de la trama vincular político-policial. Sobre este aspecto un ex funcionario del equipo dirigido por Raúl Lamberto opinaba:

“Debemos tener presente que Lamberto llega al cargo por una coyuntura, la salida de Corti. Por una decisión política de urgencia se lo designa como ministro y por lo tanto no había un plan previo, recordemos que una semana antes de asumir Lamberto era el presidente del bloque de diputados del FPCyS [...] Entonces los tiempos se acortaron, más los casos Tognoli y la Ley de Emergencia nos obligó acelerar un plan de acción que habíamos pensado para más adelante, de reforma estructural mediante un proyecto de ley global” (JP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal)

Entre las tácticas e iniciativas políticas más importantes que se desplegaron en el período junio de 2012 y diciembre de 2015 por la gestión Lamberto, se destacaron las siguientes⁶³³:

I. *“Ley de Emergencia en Seguridad”- “Plan de Seguridad Democrática”*: En el inicio del mes de septiembre de 2012, la Cámara de Senadores dio media sanción al proyecto de ley que declaraba la “emergencia en seguridad” en el territorio provincial. El proyecto había sido impulsado y votado por los senadores del PJ y había tenido el rechazo en el recinto de los legisladores del FPCyS. Esta acción de la oposición política fue rápidamente decodificada por los referentes de la administración Bonfatti, como el intento de imposición de una agenda de gobierno para el ejecutivo provincial, utilizando el tópico “seguridad” para deslegitimar socialmente a la gestión, lo que generó un rechazo inicial a la acción legislativa, posición que cambió con el transcurso del tiempo. Al respecto el gobernador Bonfatti señalaba:

“Esto no cambiará la realidad en qué vivimos. Para eso creamos el Ministerio de Seguridad, en el arranque del gobierno de Binner y pusimos todo el énfasis en dar respuesta a esto de la violencia urbana [...] No es un problema de emergencia, no hay emergencia”.⁶³⁴

Posteriormente en el mes de noviembre del mismo año la Cámara de Diputados con la mayoría de votos del PJ, aprobó la “Ley de Emergencia en Seguridad”, N° 13297, lo que

⁶³³ Nos parece pertinente insistir que debemos tener presente que, una parte importante de estas iniciativas políticas, se movilizaron como respuestas a los efectos de los procesos dinamizadores de la configuración político-policial y de las transformaciones propias del campo del delito, antes mencionados. Nuestro ejercicio de sistematización descriptiva, no debe borrar la condición contextual pre mencionada. De todas formas al momento de avanzar con la exploración de estos procesos dinamizadores iremos haciendo referencia a las acciones que los actores políticos ensayaron como respuestas a los mismos.

⁶³⁴ Rosario 12, Rosario, 03/09/2012.

obligó a la administración Bonfatti a ensayar una respuesta de coyuntura.⁶³⁵ Al respecto uno de los ex funcionarios entrevistados opinaba sobre esta “jugada” de la oposición:

“Este fue uno de los costos de no tener mayoría en la Legislatura [...] Con la sanción de la Ley nos quisieron decir legalmente que éramos ineficientes en este tema, disfrazando el discurso diciendo que nos daban una herramienta para que como Poder Ejecutivo podamos tomar decisiones y fundamentalmente tengamos presupuesto y financiamiento [...] Luego de un proceso de discusión interna, se decidió aprovechar la circunstancia y mediante un veto propositivo nos habilitó a tener más recursos y a modificar la organización de la Ley Orgánica de la Policía, cuestión que seguramente no la hubiésemos logrado por otros medios” (JP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

La decisión del gobernador Bonfatti fue vetar la ley, con la introducción de dos “vetos propositivos” (Decretos N° 3973/12 y 3445/12)⁶³⁶, táctica normativa que le permitió al Poder Ejecutivo, reorientar y “exprimir” la jugada de la oposición política en una doble dirección. Por una lado, le posibilitó obtener ingentes recursos presupuestarios y financieros en forma más expeditiva, evitando los entuertos burocráticos para su disposición y ejecución, y, en otra dirección, le habilitó, mediante el uso de facultades constitucionales y normativas (decretos y resoluciones ministeriales), introducir modificaciones en la estructura organizacional de la PSF, prevista en la LOPSF, corpus normativo que hasta ese momento, producto de lobby e intereses políticos y policiales, había resistido a los timoratos intentos de reforma registrados espasmódicamente desde 1995.⁶³⁷ Sobre el primer “uso” de la Ley de emergencia, uno de los ex integrantes del MS, señalaba:

⁶³⁵ De acuerdo al artículo 1 de la ley aprobada, se declaraba: la "Emergencia en materia de Seguridad Pública" en todo el territorio de la Provincia de Santa Fe por el término de 18 (dieciocho) meses, con la finalidad primordial de lograr y garantizar la protección integral de la vida y los bienes de las personas.”

⁶³⁶ Ejerciendo las facultades constitucionales el gobernador Bonfatti, veto doce de los diecisiete artículos que proponía la ley sancionada, entre los artículos vetados más importantes estuvieron, en primer término, el que obligaba al ejecutivo a separar en forma inmediata a los jefes policiales investigados penal o administrativamente; en segundo término, el que establecía que los fondos reservados del MS deberían pasar por el control del Tribunal de Cuentas provincial y en tercer término, el que creaba la Comisión Bicameral de Seguridad Pública que tendría la facultad de controlar y supervisar el cumplimiento de la mencionada Ley.

⁶³⁷ Los contenidos sustanciales de la ley, en lo que refiere a las nuevas atribuciones otorgadas al MS, previstos en su artículo 2 y luego de las modificaciones introducidas por el veto propositivo, se destacaron: “a) Reestructurar el esquema vigente de los Suplementos Salariales para atender situaciones excepcionales o de riesgo especial [...]; c) Ampliar el número de cargos de la planta de personal permanente de la Policía de la Provincia de Santa Fe del Ministerio de Seguridad, en la cantidad total de cuatro mil (4000) efectivos, los cuales una vez adquirida la capacitación y formación pertinente, cumplirán funciones preventivas en Comisarias y lugares públicos [...] d) Dictar aquellas medidas administrativas tendientes a la elaboración de programas de abordaje de la situación edilicia de los inmuebles destinados a dependencias de las fuerzas de seguridad; e) Instrumentación de un mecanismo acorde a las necesidades en materia de seguridad respecto a la distribución de vehículos [...]; f) Plan de reparación integral de vehículos policiales en condiciones de ser rehabilitados, previa evaluación costo-beneficio para su reinserción operativa [...]; h) Adquisición de equipamiento para la Policía Científica. i) Adquisición de un sistema de circuito cerrado de monitoreo para su instalación en áreas críticas o que evidencien una notoria densidad de actividad comercial, financiera, recreativa, etc.; debiéndose prever puntualmente en los ingresos y egresos masivos de tránsito vehicular en las grandes urbes. j) Adquisición de tecnología para la ubicación satelital - GPS -para ser instalados en las unidades móviles que utiliza la fuerza de seguridad en un orden gradual, siendo prioritaria su colocación en

“La sanción de la Ley de Emergencia por la mayoría opositora en la Legislatura, primero fue vivida como una derrota, la oposición estaba dispuesta a desestabilizarnos y esta medida se veía como parte de esta maniobra. Después con el correr del tiempo y mediante los vetos, nos dimos cuenta que la ley nos otorgaba el acceso a recursos económicos y humanos que de otra forma no lo podíamos obtener. Por eso del rechazo inicial se pasó a festejar la sanción, de ahí en adelante la ley se prorrogó siempre a pedido del ejecutivo” (RT, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).⁶³⁸

Decíamos que una de las derivaciones más importantes del proceso político complejo que rodearon la sanción de la “Ley de Emergencia en Seguridad”, fue la apertura de una ventana mediante la cual la gestión Bonfatti, a través del MS, introdujo un abanico importante de reformas organizativas en el seno de la PSF, lo cual se plasmó en el “Plan de Seguridad Democrática”.⁶³⁹ Este fue lanzado simultáneamente con el anuncio de uno de los vetos propositivos de la Ley N° 13297 y un día antes de que se concrete la interpelación del ministro Lamberto en la Legislatura Provincial.⁶⁴⁰ El “Plan” impulsado proyectaba la aplicación progresiva de diez líneas estratégicas de acción las que estaban orientadas en cuatro ejes: “1. La conducción política en la implementación del Plan de Seguridad Democrática; 2. Nuevas estrategias de abordaje de los delitos complejos; 3.

las unidades destinadas a la prevención del delito y operativos de seguridad. k) Adquisición de equipamiento para la detección de drogas o sustancias peligrosas y materiales especiales con destinos a la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones y la Brigada de Explosivos Provincial; l) Brindar asistencia al personal policial en materia de soluciones habitacionales y constituir un equipo multidisciplinario de contención y asistencia al personal policial víctima de accidentes o hechos violentos vinculados al servicio, como así también a su familia; m) Implementar Programas de Incentivo en Becas y Cursos para el personal dependiente de la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones, Tropas de Operaciones Especiales, Dirección Provincial de Asuntos Internos Policiales y de la Dirección Especial de Prevención y Sanción del Delito de Trata de Personas. Texto según Dto. 3973/12 n) Adquisición de equipos y sistemas informáticos destinados a la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones, Tropas de Operaciones Especiales, Dirección Provincial de Asuntos Internos Policiales, la Dirección Especial de Prevención y Sanción del Delito de Trata de Personas y Departamentos que integran la Plana Mayor [...] p) Construcción de dos (2) complejos penitenciarios para alojamientos de detenidos en comisarias [...] u) Disponer la urgente comunicación a las autoridades judiciales que correspondan en los casos que, durante la tramitación de un sumario administrativo, personal policial o penitenciario pudiera resultar involucrado en un delito; v) Reestructurar órganos y adoptar todas aquellas medidas que permitan iniciar de oficio investigaciones administrativas referidas a incrementos patrimoniales sustantivos del personal policial que no guarden proporción con sus respectivos ingresos. El incremento patrimonial sustantivo determinado según los términos de la Ley N° 12.238 será considerado infracción administrativa autónoma y sancionada como falta grave, con independencia de la suerte que pudiere correr el eventual proceso penal; w) Convocar al personal policial de los agrupamientos ejecución y coordinación en situación de retiro con el objeto de cumplir funciones de seguridad pública acorde a los requerimientos operativos de la Policía de la Provincia de Santa Fe. La reincorporación de dicho personal quedará sujeta a los términos y condiciones establecidos en la reglamentación que se dicte al efecto (inciso incorporado posteriormente por ley N° 13409).

⁶³⁸ La referencia que hace el entrevistado condice con lo sucedido con posterioridad a la sanción de la “Ley de Emergencia en Seguridad”, la cual se prorrogó hasta la finalización del mandato de Antonio Bonfatti y continuaba en vigencia en el año 2017. Prórrogas siempre movilizadas por el Poder Ejecutivo y aprobadas, sin resistencias, por toda la oposición política en el ámbito legislativo.

⁶³⁹ En palabras de los actores políticos de esta gestión, el nuevo plan se ajustaba a los principios del “Acuerdo de Seguridad Democrática”, al cual había adherido la provincia durante la gestión Binner. Al respecto ver el Capítulo 5 de la presente tesis.

⁶⁴⁰ “Anuncios del gobierno. Veto parcial a la emergencia en seguridad y reforma policial” (El Litoral, Santa Fe, 21/11/2012); “El gobierno lanzó la Reorganización de la Estructura Policial” (Rosario 12, Rosario, 21/11/2012).

Descentralización y regionalización del servicio de seguridad; 4. Especialización y profesionalización de las agencias”.⁶⁴¹

Dentro las acciones estratégicas que se destacaban y que tuvo algún impacto de implementación concreta y con incidencia en las relaciones de interdependencia político-policial, fue el “Programa de Reorganización Policial”, mediante el cual se intentó desarticular la organización tradicional de la PSF estructurada, como lo hemos abordado, en una Jefatura Provincial y diecinueve Unidades Regionales. De la implementación inicial de la reorganización (la cual se hizo paulatinamente entre principios de 2013 y fines del año 2014) se dividió la PSF en cinco grandes áreas operativas: a) la Policía de Seguridad Territorial (en adelante PST). Esta contaba con la mayor cantidad de funcionarios policiales dentro de su órbita (aproximadamente 18600 efectivos) y estaba a su vez dividida en 5 Jefaturas Regionales, conformadas con 48 zonas de inspección cada una de ellas. Los cinco jefes policiales responsables de cada región tenían asiento en las ciudades de Rosario, Santa Fe, Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto. De esta forma se cumplimentaba uno de los anuncios de campaña del año 2007 y se ajustaba la organización policial a las cinco regiones previstas en el “Plan Estratégico Provincial”⁶⁴²; b) Policía de Investigaciones (en adelante PDI). Su implementación coincide con la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento de la justicia penal en febrero de 2014, contando inicialmente con una dotación de 120 efectivos que deberían asistir a los órganos fiscales del Ministerio Público de la Acusación en el desarrollo de las Investigaciones Penales Preparatorias. A los fines de su implementación se creó la Subsecretaría de Organización de la Policía de Investigaciones y la Dirección General de PDI,⁶⁴³ c) Policía Comunitaria (en adelante PC). Organizada desde la Dirección Provincial de Policía de Proximidad fue pensada como una unidad para intervenir con tácticas de proximidad en los barrios periféricos y vulnerables de las principales localidades santafesinas. Su aplicación fue muy focalizada y acotada y comenzó solo en dos barrios, uno de la ciudad de Santa Fe y otro de la ciudad de Rosario en el año 2013 y luego fue ampliando muy lentamente sus

⁶⁴¹ Ver “Informe de Gestión Gobernador Antonio Bonfatti 2011-2015”. Disponible on line en sitio web: https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/225905/1183262/file/libro_gestion_2015.pdf

⁶⁴² La regulación de esta modificación se concretó mediante Decreto N° 4732/2014. La prensa registraba estas iniciativas de la siguiente forma: “Lanzan plan para disminuir la violencia y garantizar la seguridad. La reestructuración de la policía” (Rosario 12, Rosario, 09/02/2013); “Cinco regiones para la provincia. Reorganización policial interna” (Rosario 12, Rosario, 23/12/2014).

⁶⁴³ La puesta en marcha de la PDI se reglamentó mediante Decreto 0008/2014. La creación de la PDI fue anunciada públicamente en enero de 2014 y fue relevado periódicamente con noticias como las siguientes: “Presentan hoy cuerpo de investigadores para los nuevos fiscales. Policías por fuera de la policía” (Rosario 12, Rosario, 08/01/2014); “Flamante escuadro. El gobernador Bonfatti presentó el decreto que pone en marcha la Dirección General de Investigaciones” (Rosario 12, Rosario, 09/01/2014).

intervenciones en otros territorios y localidades;⁶⁴⁴ d) Policía de Acción Táctica (en adelante PAT). Fue una de las últimas organizadas e implementadas, comenzando con un plantel de aproximadamente 300 efectivos y su objetivo era intervenir en zonas urbanas complejas, mediante acciones de disuasión y neutralización, articulando con las dependencias policiales territoriales existentes. También para su implementación se creó una Dirección General de PAT⁶⁴⁵ y e) Policía de Seguridad Vial (en adelante PSV). Esta estructura ya venía en funcionamiento desde mediados de 2009 a través de la creación de la Agencia de Seguridad Vial, de la que seguirá dependiendo, siendo su objetivo coordinar las acciones de prevención e investigación de siniestros en las rutas y caminos de la provincia de Santa Fe. Contaba con un jefe provincial y estaba dividida en siete unidades operativas (San Javier, Reconquista, Rafaela, San Cristóbal, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto), y estaba dotada de unos 400 agentes.

Uno de los ex funcionarios del equipo de gestión del MS, explicitaba durante la entrevista cuales eran otras de las finalidades perseguidas con la reorganización policial, más allá de las declaradas en la arena mediática:

“Cada una de estas áreas operativas o fuerzas debía tener su propio jefe provincial pues la idea era trabajar sobre la inexistencia de un jefe provincial de policía territorial único, la idea era distribuir en cinco jefe territoriales de modo de desestructurar la organización decimonónica que tenía la PSF, con competencia territorial acotada de tipo piramidal-militar que estábamos convencidos que no daba respuesta y no estaban a la altura de los desafíos del siglo, además era una estructura que rechazaba el control de la conducción civil, de la relación con la comunidad, etc. Este proyecto de concretarse implicaba la desaparición de la plana mayor de policía, inclusive poner fin a la replicación de las reparticiones de la jefatura en todas las Unidades Regionales. La idea base era fragmentar el poder vertical de la policía y empezar de allí a disputar el control y la rendición de cuentas de lo que hacía cada área. De lo contrario todo pasaba por el filtro o tamiz del jefe de policía provincial que te contaba y te hacía un relato de los hechos. Con la existencia de varios jefes, la división de tareas y la fragmentación de la información eso debería terminarse. Desde ya que las resistencias no tardaron en venir” (JP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

En lo que refería concretamente a los potenciales efectos a generar con dos de estas iniciativas, la implementación de la PC y con la PDI, otro ex funcionario opinaba:

“Existió mucha presión para poner en marcha la Policía Comunitaria [...] Creo que muchos pensaron que con la Comunitaria se podría volver a recuperar algunos territorios en Rosario y Santa Fe plagados de violencia y narcotráfico y era una posibilidad de disputarle el control del territorio a la policía de seguridad [...] Con la PDI uno de los objetivos más allá de salir del paso por haber vetado la ley del Organismo de

⁶⁴⁴ Anuncios públicos de esta iniciativa se registraron en noticias como las siguientes: “En cuatro meses arranca la nueva experiencia de policías en los barrios. Se viene la policía cercana a la gente” (Rosario 12, Rosario, 21/05/2013); “El Ministerio de Seguridad Lanzó a la calle la Policía Comunitaria. El regreso del vigilante al barrio” (Rosario 12, Rosario, 18/01/2014); “Lanzan policía comunitaria en Barranquitas” (El Litoral, Santa Fe, 16/01/2014); “Vigilantes fijos en Las Flores. Debuta la Comunitaria” (Rosario 12, Rosario, 19/05/2014).

⁶⁴⁵ La creación de esta área policial se realizó mediante Decreto 2892/2014. La PAT se puso en funcionamiento en el mes de septiembre de 2014 y se anunció de la siguiente forma: “Lamberto explicó el funcionamiento de la Policía de Acción Táctica. Patrullar y pacificar los barrios” (Rosario 12, Rosario, 04/09/2014).

Investigaciones, también fue una forma de disputarle el control de las investigaciones y las cajas que regenteaba la policía a partir de estas” (RT, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

Desde la voz policial esta iniciativa también fue interpretada como una “táctica política” que trataba de erosionar el bloque de la verticalidad policial y los espacios de gestión irregular del delito por parte de la policía santafesina, aunque relativizando los efectos reales, en este sentido un ex jefe policial opinaba:

“La creación de la Policía de Investigaciones fue una acción importante del gobierno socialista [...] Se tocaron muchos intereses y para algunos ya no fue fácil recaudar con las investigaciones, el armado de causas, la venta de sumarios [...] Lo mismo que la idea de crear las otras áreas policiales, eso rompía la tradición policial y el poder de la jefatura provincial, ahí hubo ceño fruncido y resistencias. Después creo que algunos se relajaron porque como todo anuncio político una cosa es en los medios y otra en la realidad y ahí las cosas siguieron igual o se acomodaron rápido como venía siendo antes” (RG, ex jefe policial, 48 años, entrevista personal).

II. Modificación de la estructura del MS y creación de la Secretaría de Delitos Complejos:

Otras de las iniciativas que movilizarán los actores políticos en pos de generar capacidades y saberes en el terreno de las políticas de seguridad y de gobierno del dispositivo policial, fue la modificación sensible de la estructura orgánico-funcional del MS, medida que también emergió coyunturalmente como una respuesta a los efectos corrosivos derivados de la detención del jefe de policía provincial, Hugo Tognoli, en el mes de octubre de 2012, evento que posteriormente abordaremos. La iniciativa política tuvo en su momento un doble movimiento, pues con la novedad de la modificación de la estructura ministerial se anunció también la modificación en la conformación del equipo de trabajo que asistiría al ministro Lamberto.⁶⁴⁶ En un acto presidido por el titular del área, en el que estuvo acompañado por el Vicegobernador Jorge Henn y Ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Rubén Galassi, para darle entidad pública y mediática a la iniciativa, puso en funciones a Matías Drivet, como Secretario de Seguridad Pública en reemplazo de Marcos Escajadillo, nombrando a Miguel Picca en el cargo de Secretario de Control de Fuerzas de Seguridad, dejado vacante por Drivet. En el cargo de Subsecretaria de Coordinación de Proyectos de Seguridad Pública, se nombró a la ex diputada socialista, Lucrecia Aranda. En la órbita de la Secretaría de Coordinación Técnica y Administración Financiera se creó la Dirección Provincial de Recursos Humanos, designando en ese lugar a Virginia Alomar. Asimismo se creó la Secretaría de Protección Civil, que fue transferida a la órbita del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, nombrando en ese lugar al desplazado

⁶⁴⁶ “Tras la salida de Escajadillo, asumieron las nuevas autoridades del Ministerio de Seguridad Provincial” (La Capital, Rosario, 23/10/2012) y “Tras la caída de Tognoli. Lamberto puso su equipo de seguridad en funciones” (El Litoral, Santa Fe, 24/10/2012).

Marcos Escajadillo. También en ese acto, el gobierno del FPCyS, anunció la creación y puesta en funcionamiento de la Secretaría de Delitos Complejos, nombrando como responsable a Ana Viglione, una funcionaria “híbrida” pues era miembro de la PSF pero venía ocupando desde hace un tiempo “cargos políticos”. La nueva secretaria desde el año 2008 estuvo al frente de la Dirección Provincial de Autorizaciones, Registro y Control de Agencias Privadas de Seguridad e Informes Particulares. Bajo la esfera y dependencia de esta Secretaría se ubicaron la Subsecretaría de Delitos Económicos, a cargo de la abogada Margarita Zabalza y la Subsecretaría de Investigación Criminal, cuyo responsable había ingresado como funcionario durante la gestión Gaviola, nos referimos a Andrés Ferrato. También se colocó bajo el control de Viglione, a la Dirección Especial de Prevención y Sanción del Delito de Trata de Personas, designando a la comisaria inspector Mónica Viviani como responsable y la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones, designando en ese lugar al comisario mayor Sergio Gorosito.⁶⁴⁷ La reubicación de estas dos últimas áreas que dejaron de depender directamente del Ministro de Seguridad, implicó una modificación sustantiva a lo que en su momento había decidido el ex ministro Corti. Al respecto un ex funcionario entrevistado trató de explicar esta última modificación de la siguiente forma:

“La decisión de Corti de colocar bajo su dependencia directa las áreas de Drogas y Trata de Personas fue un gran error. Un ministro con la agenda y las responsabilidades que tiene no puede hacerse cargo de controlar áreas tan sensibles. Luego cuando emergen los problemas, las esquirlas impactan directamente en la figura del ministro, pagando un alto costo y sacándole el peso a las autoridades policiales” (JP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

Posteriormente en mes de marzo de 2013, se produjo una nueva modificación en la estructura del MS, con la creación de la Secretaría de Coordinación de Seguridad en Competencias Deportivas y Espectáculos Masivos, nombrando como titular de dicha área, al abogado Pablo Farías, quien venía de estar al frente de la Secretaría de Asuntos Legislativos desde diciembre de 2011.⁶⁴⁸ Esta fue otra táctica política en pos de producir un mecanismo de control político sobre uno de los típicos espacios hegemonizados por la policía santafesina, en rededor del cual, históricamente se han articulado prácticas ilegales y vinculaciones espurias con “barrabravas”: los operativos de seguridad en estadios de fútbol.⁶⁴⁹

⁶⁴⁷ La mayor parte de estas modificaciones fueron previstas normativamente bajo el Decreto N° 3616/12.

⁶⁴⁸ La Capital, Rosario, 11/03/2013.

⁶⁴⁹ De acuerdo al Decreto N° 0406/13, la nueva secretaria tenía asignadas como funciones principales: a) asistir al ministro de Seguridad en todo lo referido al diseño e implementación de medidas y acciones para asegurar el normal desarrollo de los espectáculos y eventos de concurrencia masiva; b) coordinar acciones con los distintos actores involucrados en la organización y desarrollo de los mencionados espectáculos o eventos

III. Crisol de iniciativas políticas con incidencias en la relaciones de interdependencia político-policial: Al calor y en forma paralela a las acciones que previamente hemos descripto, también se fueron desplegando un variopinto stock de iniciativas con impacto en las relaciones de interdependencia político-policial, algunas de las cuales contaban con una planificación y proyección política previa y otras más bien obedecieron a circunstancias o imposiciones erogadas desde otros sectores o grupos sociales y políticos. De esta forma se fueron laminando y solapando acciones y planes políticos movilizados por intereses y objetivos muy diversos, condensándose un cúmulo de iniciativas que no guardaban coherencia entre sí y se mostraban como mensajes ambivalentes para la institución policial. Entre estas iniciativas se destacaron:

a) La creación de la “Comisión de Higiene y Seguridad en el Trabajo” mediante Resolución Ministerial N° 066/2013. Esta fue una forma decantada del anuncio inicial del gobernador Bonfatti de crear “mesas de diálogo con representantes de la fuerza policial” lanzado en el mismo inicio de su gobierno, es decir en diciembre de 2011, pero que luego no se implementó.⁶⁵⁰ Posteriormente se apeló a esta acción como intento de respuesta a un autocuartelamiento policial en la sede del Comando Radioeléctrico de la ciudad de Rosario en el mes de octubre de 2012 y a los consecuentes pedidos de sindicalización policial motorizados por la agrupación APROPOL.⁶⁵¹

para prevenir la violencia y la comisión de delitos con motivos y en ocasión de la realización de los mismos; c) monitorear las condiciones de seguridad en estos espectáculos y eventos, respetando las funciones y competencias de los distintos actores involucrados en la realización de los mismos; d) planificar actividades necesarias para garantizar la seguridad del público y el normal desarrollo del espectáculo o evento; e) coordinar los operativos de seguridad de los espectáculos y eventos para asegurar su normal desarrollo; f) organizar las reuniones del Comité Provincial para la prevención de la violencia en el fútbol, convocando a sus miembros y proponiendo el temario de las sesiones al ministro; g) concertar acuerdos con el Gobierno Nacional, las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tendientes a la armonización de las cuestiones técnicas, normativas y de gestión que permitan mejorar los niveles de coordinación.

⁶⁵⁰ En el acto de designación del Jefe Provincial, comisario general Hugo Tognoli, el gobernador Bonfatti anunció: “Nos comprometemos a establecer una mesa de diálogo ya que la policía no tiene paritarias [...] Son 18 mil personas igual que todos y con ustedes también queremos debatir las condiciones laborales” (“Mesa de diálogo para la Policía”, El Litoral, Santa Fe, 13/12/2011).

⁶⁵¹ Ver “Acuartelamiento, cambios de jefes policiales y apremios a menores [...] Lamberto anunció la conformación de una mesa paritaria en la cartera que dirige compuesta por ocho funcionarios y ocho policías para discutir condiciones de seguridad e higiene en la labor policial” (Rosario 12, Rosario, 02/10/2012); “El gobierno desestima la agrupación policial y lanza otras instancias [...] El ministro reveló que la coyuntura apuró la constitución de los comités mixtos de higiene y seguridad, con representantes que los policías elegirán de sus propias filas, por voto secreto. “En dos o tres meses, deberían estar funcionando y será una primera instancia de diálogo inédita en el país” (Rosario 12, Rosario, 18/12/2013); “Quedaron fuera de la elección de delegados [...] Cuatro policías acusados por el levantamiento de diciembre de 2013 quedaron afuera de los comicios para elegir delegados en las Comisiones de Salud y Trabajo [...]” (Rosario 12, Rosario, 18/04/2014).

b) La sanción mediante decreto de un Nuevo Sistema de Ascenso por Concurso. Adaptando lo previsto en la LPP, Ley N° 12521, se dejó de lado las antiguas Junta de Calificaciones (forma endogámica de selección y promoción policial) y pasó a sustanciarse mediante un concurso por jurado, cuyos integrantes pertenecían a los ministerios de Seguridad, Educación y Justicia y Derechos Humanos; la Corte Suprema de Justicia; un funcionario policial propuesto por el jefe de la Policía de la provincia y otro elegido por los propios policías.⁶⁵²

c) Aprobación de creación del Organismo de Investigaciones en la órbita del Ministerio Público de la Acusación. Esta iniciativa movilizaba desde la Legislatura Provincial, fundamentalmente por el diputado Eduardo Toniolli del Movimiento Evita y los representantes del MPA, atravesó un tortuoso y conflictivo proceso de consolidación, pues la primera sanción fue vetada por el gobernador Bonfatti, utilizando el recurso del veto propositivo, lo cual fue entendido como la claudicación del gobierno provincial a las presiones desplegadas desde sectores policiales, que visualizaban en la creación de la nueva agencia de investigación, la pérdida de hegemonía sobre las investigaciones penales y además un potencial actor que podría desarticular alguno de los entramados delictivos policiales vinculados con la regulación ilegal de las mencionadas investigaciones.⁶⁵³ Finalmente, el ejecutivo provincial cedió y terminó promulgando la Ley N° 13459 aprobada por segunda vez en la legislatura provincial.⁶⁵⁴

d) Creación de los Centros Territoriales de Denuncia (en adelante CTD). Mediante Decreto N° 1595/13 se pusieron paulatinamente en funcionamiento los CTD, a los cuales se les asignó la función de orientación y recepción de denuncias relativas a hechos delictivos (sean éstos de acción pública o dependientes de instancia privada) o respecto de contravenciones asociadas a faltas cometidas en el ámbito territorial de la provincia, así como la realización de otros trámites y certificaciones, “desobligando” a la institución policial de la responsabilidad y competencia exclusiva sobre estas tareas, algunas de las

⁶⁵² El nuevo sistema de ascenso se reguló mediante Decreto N° 0423713. Ver: “Ascenso por concurso. Nuevo sistema” (Rosario 12, Rosario, 21/03/2013).

⁶⁵³ La Ley que creaba el Organismo de Investigaciones preveía dentro de sus competencias, reguladas en el artículo 3 (luego de la sanción definitiva renombrado como artículo 5), que debería intervenir en la investigación de “los delitos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad policiales y/o penitenciarias en el desempeño, con motivo o en ocasión de sus funciones.”

⁶⁵⁴ Sobre el complejo proceso de sanción de la mencionada ley ver: “Media sanción para crear una Policía Judicial. Límite a la violencia institucional” (Rosario 12, Rosario, 09/09/2013); “Polémica por el veto “propositivo” al proyecto de Policía Judicial. Bonfatti tachó y escribió bastante” (Rosario 12, Rosario, 02/01/2014); “Veto propositivo a la Ley de Policía Judicial. El oficialismo salió a defenderse” (Rosario 12, Rosario, 03/01/2014); “El gobierno santafesino promulgó la creación de la Policía Judicial. Tenemos ley porque insistimos, destacó el diputado Eduardo Toniolli” (Rosario 12, Rosario, 19/01/2015).

cuales han sido históricamente instrumentalizadas para la obtención de recursos económicos ilegales.

e) Limitación a la utilización de las Detenciones por Averiguación de Antecedentes. Producto de la interposición de un Recurso de Habeas Corpus, presentado también por el diputado Eduardo Toniolli, se solicitó se declare la inconstitucionalidad y se limite el uso de la llamada facultad policial de “detención por averiguación de antecedentes”, regulada en el artículo 10 bis de la LOPSF (Ley 7395). Haciendo lugar parcialmente al recurso, un juez penal de instrucción en lo penal de la ciudad de Rosario (si bien rechazó el pedido de inconstitucionalidad) ordenó en forma urgente al Poder Ejecutivo provincial que en un plazo de cinco días instruya al personal policial que solo podría restringir la libertad personal cuando hubiere “sospecha o indicios ciertos respecto de personas que pudieran relacionarse con la preparación o comisión de un hecho lícito”, y, además, que haga saber al personal policial que no puede proceder a la detención sin orden judicial (en los términos del mencionado artículo 10 bis) fundándola en manifestaciones genéricas o imprecisas (particularmente la llamada “averiguación de antecedentes”), que no puedan justificarse debidamente. Esta decisión generó el rechazo de la cúpula policial santafesina, alegando que se le “ataban las manos y se le recortaban las herramientas para lucha contra el delito”, reclamo que también fue canalizado y propagado por sectores políticos tanto del oficialismo como de la oposición (FPCyS, el PJ y el PRO).⁶⁵⁵ Esta acción buscaba impactar en la utilización arbitraria de las detenciones policiales, instrumentalizada por las filas policiales, en primer término, como mecanismo de hostigamiento de jóvenes de sectores sociales económicamente desheredados y, en segundo término, utilizada como “muestra” de la productividad policial en el “combate contra el delito”.

f) Activación del “Consejo Consultivo. Para el crecimiento de Santa Fe”. En el año 2008 mediante Decreto N° 1029/08, el gobernador Binner creó este espacio colegiado, integrado por actores de la sociedad civil (empresarios, líderes sociales, integrantes de partidos políticos, de instituciones académicas, de organizaciones profesionales, etc.) que tenían la función de establecer dictámenes que eran puestos a consideración del titular del Poder Ejecutivo a los fines de adoptar las medidas que éste considere pertinente. Entre el año 2012 y 2015 existió una “mayor productividad” del Consejo Consultivo, emitiendo dictámenes vinculados con la “seguridad”, entre los que se destacan el Dictamen 45 del

⁶⁵⁵ Las repercusiones de la medida judicial se puede ver en: “Inédita resolución judicial que limita detenciones por “averiguación de antecedentes” (La Capital, Rosario, 31/10/2013); “Ponen límites a la detención por averiguación de antecedentes” (El Litoral, Santa Fe, 31/10/2013); “Un límite a la policía” (Rosario 12, Rosario, 01/11/2013).

09/11/2012, sobre el “Problema de la Seguridad”; el Dictamen 51 del 27/06/2013, sobre “Aportes para un Programa de Seguridad” y el Dictamen 65 del 24/02/2014, sobre “Remuneración Policial y Participación Ciudadana”. Si bien se tratan de dictámenes no vinculantes, muchos de ellos portaban “señales inequívocas” para que el gobierno de Antonio Bonfatti despliegue acciones de “endurecimiento penal” y reforzamiento policial. “Mensajes” tensionante para el “progresismo” simbólico contenido en algunas acciones del mencionado gobierno que declamaban otros objetivos.⁶⁵⁶

g) Convenio con el Ministerio de Seguridad de la Nación para aplicar la experiencia de los Cuerpos de Prevención Barrial en territorio santafesino. Luego de sortear los vaivenes de una relación conflictiva con el Gobierno Nacional, el MS provincial firmó un convenio de colaboración para implementar en veinte zonas de Rosario y Villa Gobernador Gálvez, la experiencia de los Cuerpos de Prevención Barrial que la Policía Federal Argentina aplicó en las Villas 15 y 31 de la CABA.⁶⁵⁷ Más allá de las contradicciones existentes en el diseño y funcionamiento de los mencionado Cuerpos, se permeaba en esta iniciativa la representación de los actores políticos, de la necesidad de “recuperar el territorio” usando y dando centralidad al dispositivo policial y, luego, la construcción idealizada de la eficacia y eficiencia de las Fuerzas de Seguridad Nacional (GNA, PFA, PNA y PSA) en el control del delito, cuestión que luego analizaremos.

3.3. Dinamizadores de los equilibrios fluctuantes en las relaciones político-policiales.

Como tendencia inercial constitutiva del entramado político-policial en el territorio santafesino, dentro del abanico de interacciones y relaciones sociales que se registraron entre estos actores (políticos y policías) durante la segunda gestión del FPCyS, estas se expresaron, una vez más y necesariamente, en forma de tensiones y de consensos cambiantes. Se corporizó de esta forma, la presencia de equilibrios fluctuantes de poder y

⁶⁵⁶ Ejemplos de los posicionamiento del Consejo Consultivo se encuentran en aportes como los siguientes: “Subrayar que preocupaciones de este tipo han llevado al Senado de la Provincia a aprobar por unanimidad el proyecto del Senador Enrico, que tiende a impedir cuando menos dificultar las facilidades que otorgan algunas normas hoy vigentes a personas que aún no contienen condena firme [...] a este propio Consejo Consultivo no le caben duda que su aprobación unánime en el Senado muestra que un sector importante de la Legislatura ve con disfavor el fenómeno que suele calificarse como “puerta giratoria”” (Dictamen 45). “Que existe una sensación generalizada de la sociedad acerca de una política de lo que en la jerga tribunalicia y policial suele denominarse “puerta giratoria”, de la cual resulta que existen autores de delitos a veces incluso reincidentes, que al ser detenido incluso “in fraganti”, salen tan rápido como entran, lo cual desalientan a los policías empeñados en la lucha por la seguridad [...]” (Dictamen 51).

⁶⁵⁷ Esta acción conjunta entre los ministerios de Seguridad nacional y provincial se anunció de la siguiente forma: “Nación y Provincia, juntas [...] el objetivo es compartir la experiencia de trabajo de los Cuerpos de Prevención Barrial de la Policía Federal que el Ministerio de Seguridad de la Nación puso en marcha hace dos años [...]” (Rosario 12, Rosario, 19/02/2014).

modificaciones en los grados de autonomía relacional, produciendo continuidades y transformaciones persistentes en el devenir de la configuración. En este arco temporal, también se registraron un conjunto de eventos y situaciones – algunos de los cuales ya hemos descripto previamente- que evidenciaron cómo, las relaciones entre los grupos mencionados, lejos estuvieron de ser estáticas, consensuales, ni mucho menos armónicas. En el lapso temporal que comprendió la gestión Bonfatti, tanto políticos como policía procuraron orientar sus energías y desplegar “jugadas” para conservar o modificar sus posiciones en la interdependencia funcional que los unía, generando impactos diversos en el equilibrio y los diferenciales de poder. Es por esto que queremos nuevamente señalar que, desde la perspectiva figuracional, los actores políticos como los policiales, en forma consciente o inconscientemente, se encontraron inmersos en este tipo de relaciones “preexistentes” y “necesarias”, quedando enlazados a esta interdependencia funcional, conformando eslabones de una cadena que los ata y los une recíprocamente.

Daremos paso a continuación a la recuperación descriptiva de eventos y situaciones que tuvieron mayor relevancia en el período 2011-2015 (análisis que debe ser completado con los eventos descriptos anteriormente) que dinamizaron los equilibrios fluctuantes de poder en la configuración que vincularon a políticos y policías en el contexto de la jurisdicción santafesina.

3.3.a. Los “escándalos públicos” con efectos desestabilizantes.

Uno de los factores dinamizantes de la trama vincular político-policial durante el gobierno de Antonio Bonfatti, lo constituyó la aparición de “escándalos públicos” en los que la policía santafesina apareció fuertemente vinculada, en el rol de partícipe “necesario”, en tramas densas de ilegalidades, lo que ponía en cuestión la “falta de autoridad o control político” de la policía santafesina. La emergencia en la arena pública de estos eventos actuaron como aceleradores de inestabilidad e impugnación del “gobierno civil” de la institución policial, ya sea por ineficacia e inoperancia y en otros casos, por ser acusado de consentir y/o participar en estos entramados. En clave ilustrativa mencionaremos cuatro eventos, los cuales de forma diversa, produjeron situaciones de fuertes turbulencias en el escenario sociopolítico santafesino.

3.3.a.1. La Masacre de Villa Moreno.

El primer día del año 2012, transcurridas un poco más de dos semanas de la asunción del segundo gobierno del FPCyS y de Leandro Corti como Ministro de Seguridad, se produjo

una las más sangrientas expresiones de la violencia homicida asociada con el microtráfico y las disputas territoriales entre bandas actuantes con connivencia policial en la ciudad de Rosario. Estatuyéndose este “evento” como un eslabón más en una cadena de circulación de violencia altamente lesiva que comenzará a adquirir un ritmo vertiginoso e ininterrumpido durante los próximos cuatro años en la ciudad del sur provincial. Aquel día, en un territorio típico de los resultados de la desafiliación social, llamado Villa Moreno, más precisamente en una canchita de fútbol ubicada en calle Biedma entre Moreno y Dorrego, Jeremías Trasante, Claudio Suárez y Adrián Rodríguez integrantes y militantes sociales del Movimiento 26 de Junio en el “Frente, Darío Santillán”, serán masacrados por una banda liderada por Sergio Rodríguez, acompañado por Brian Sprío, Mauricio Palavecino y Daniel Delgado, quienes fuertemente armados dispararon con intención homicida sobre los tres jóvenes mencionados, convencidos erróneamente de que estos habían sido los responsables de un ataque armado que días previos había sufrido el hijo de Rodríguez en otro barrio de la ciudad de Rosario. La investigación judicial logró recolectar y acumular evidencias donde quedó patentizada las acciones desplegadas por efectivos policiales santafesinos tendientes a encubrir, desviar y entorpecer la investigación para evitar la determinación de las responsabilidades que les cabía al grupo agresor, el cual portaba inocultables y certeros vínculos con el narcotráfico y la “barrabrava” de NOB. Por este caso fueron procesados y privados de la libertad los efectivos policiales, comisario inspector Eduardo Ismael Carrillo, el sargento Norberto Claudio Centurión, el cabo Lisandro Jesús Martín y el comisario, titular de la Seccional 15°, Abel Santana.⁶⁵⁸

La denominada “Masacre de Villa Moreno” se convirtió en el primer tembladeral del gobierno de Antonio Bonfatti y con consecuencias ostensibles en las relaciones con la institución policial, pues por un lado, los actores políticos tuvieron una “muestra” y confirmación (una vez más) de las potenciales consecuencias de la participación activa de sectores policiales en redes de ilegalidades y por otro lado, los impactos en términos de desestabilización social y política que se deriva de ello.

Un ex funcionario del equipo del ministro Corti señalaba sobre este “escándalo público”:

“El Triple Crimen nos descolocó. Muchos no sabíamos todavía donde quedaban nuestras oficinas en el ministerio cuando esto estalló [...] Después vino como siempre la especulación política con el caso [...] Algunos allí tomaron conciencia de donde estábamos parados pero nunca podrías imaginar lo que vendría después, algo intuíamos por lo que habían sido los dos últimos años de Gaviola pero nunca pensamos el quilombo que vendría. En mis años de militancia política nunca pasé tantos momentos conflictivos y tan

⁶⁵⁸ Una rigurosa y detallada reconstrucción de este hecho se encuentra en el “Informe: Masacre de Villa Moreno. Narcotráfico y violencia en Rosario”, disponible on line en el sitio web: <http://rosario.infojusnoticias.gov.ar>

seguidos ni siquiera el 2001. Yo creo que la clase política ni ningún sector partidario está preparado para afrontar esta complejidad” (CM, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

Entre los efectos y las acciones políticas que se activaron luego del hecho con alta repercusión mediática y política se destacaron: a) la recepción de los familiares de las víctimas por funcionarios del gobierno provincial;⁶⁵⁹ b) el anuncio de los actores políticos de “depuración” de la policía santafesina y de medidas tradicionales (relevamientos, aumento de los patrullajes, etc.);⁶⁶⁰ c) marchas y movilizaciones sociales multitudinarias;⁶⁶¹ d) politización y “usos políticos” del caso con finalidades diversas de sectores de la oposición y del gobierno nacional.⁶⁶²

3.3.a.2. Caso Tognoli.

El 19 de octubre de 2012, el periódico Página 12 publicó en la tapa una nota titulada: “La delgada línea blanca” en la que se anunciaba el pedido del Ministerio Público Fiscal de detención del jefe de la PSF, comisario general Hugo Tognoli, por existir evidencias en su contra en el marco de una causa judicial, donde estaba involucrado por el pedido de coimas y por complicidad con redes de narcotráfico operantes en la provincia. De acuerdo a la investigación judicial, el comisario general santafesino aparecía comprometido en escuchas telefónicas y por brindar ayuda a un miembro de una red de narcotráfico para que pudiese eludir las tareas investigativas desarrolladas por la Policía de Seguridad Aeroportuario.⁶⁶³ Esta noticia generará sin dudas uno de los mayores “escándalos públicos” de la historia política e institucional del gobierno provincial y de la PSF.

Más allá de los vericuetos, idas y contramarchas de la investigación judicial, cuyo contenido y descripción exceden a los objetivos de nuestra investigación, lo que resulta

⁶⁵⁹ “El gobernador y el juez de la causa recibieron a los familiares de la Masacre de Villa Moreno” (Rosario 12, Rosario, 02/01/2012); “Corti recibió a familiares de las víctimas de Villa Moreno” (Rosario 12, Rosario, 31/03/2012); “Lamberto recibió a familiares de pibes asesinados en Villa Moreno” (Rosario 12, Rosario, 04/08/2012)

⁶⁶⁰ “Bonfatti apunta a depurar la policía” (Rosario 12, Rosario, 03/01/2012); “Corti anunció que se pondrá en marcha un nuevo dispositivo que reforzará la presencia policial” (Rosario 12, Rosario, 05/01/2012); “Crean una comisión policial especial por el Triple Crimen de Villa Moreno” (Rosario 12, Rosario, 03/02/2012); “Las TOE se encargaron ahora de la seguridad en Villa Moreno” (Rosario 12, Rosario, 29/03/2012); “Por debajo de las metas. Desplazaron cúpula policial” (Rosario 12, Rosario, 01/04/2012)

⁶⁶¹ “Marcha de repudio y más policías. Tras los crímenes” (Rosario 12, Rosario, 05/01/2012)

⁶⁶² “Cruces entre el gobierno provincial y la oposición. Disputas alrededor de la seguridad” (Rosario 12, Rosario, 07/01/2012); “Garré con los familiares de los muertos en Villa Moreno” (Rosario 12, Rosario, 12/01/2012); “La Comisión de Derechos y Garantías quiere precisiones del Ministro Corti por triple crimen de Villa Moreno” (Rosario 12, Rosario, 05/03/2012); “La matanza de Villa Moreno [...] Ayer la Secretaría de Derechos Humanos de Nación se presentó como querellante” (Rosario 12, Rosario, 18/04/2012); “La Comisión Investigadora del Triple Crimen de Villa Moreno entregó su Informe. Dar cuenta de la ausencia del Estado” (Rosario 12, Rosario, 30/11/2012).

⁶⁶³ La nota fue publicada por el periodista Raúl Kollman, generando un sismo en la agenda pública nacional y provincial.

significativo del “caso Tognoli” son los efectos y consecuencias que se derivaron e impactaron de lleno en la trama vincular político-policial santafesina. Al respecto recordemos que el comisario general Tognoli, había sido designado como jefe policial provincial al inicio de la gobernación Bonfatti, durante la gestión de Leandro Corti al frente del MS. Había llegado allí, luego de demostrar, a los ojos de los actores políticos, una “buena performance” en la DPyCA, conocida vulgarmente como “Drogas Peligrosas”, durante la gestión Binner, y dado que Antonio Bonfatti había señalado que uno de los objetivos prioritarios de su administración sería la “lucha contra el narcotráfico”, esto lo catapultó a Tognoli a ocupar el vértice de la PSF. Convirtiéndose así en el segundo jefe provincial, en la historia de la policía santafesina, que provenía del área de “Drogas” (el anterior había sido Gabriel Leegstra durante el segundo gobierno de Jorge Obeid), lo que constituyó un indicador del lugar que ya tenía simbólicamente esta problemática al interior de la agenda política provincial.

De las incidencias del “Caso Tognoli” nos interesa rescatar las siguientes aristas: (a) El vaivén de las posiciones adoptadas por los principales referentes de la gestión Bonfatti. Las que transitaban desde una primera posición caracterizada por la negación, minimización e interpretación del caso como una “operación mediática y política” que buscaba desestabilizar institucionalmente al gobierno y que era motorizada por el gobierno nacional y sectores del PJ provincial, pasando luego al reconocimiento de lo acontecido y la adopción de medidas institucionales en consecuencia;⁶⁶⁴ b) la adopción reactiva de medidas que anudaban tácticas innovadoras con apuestas por el tradicionalismo policial como respuesta al “escándalo”⁶⁶⁵ y c) también aquí también se expresó la tendencia a la politización y a los “usos políticos” del caso con finalidades diversas de sectores de la oposición y del gobierno nacional.⁶⁶⁶

⁶⁶⁴ “Buscando al comisario Tognoli [...] Lamberto dijo que “desconozco el contenido de la investigación, no hemos sido notificado. Yo no puedo culpar ni descartar nada [...] pero parece llamativo que aparezca ahora, a un año de los hechos en un medio nacional. Si nosotros nos debiéramos manejar por las sucesivas imputaciones, denuncias y anónimos no tendríamos policía. Me parece que no es así. Hace falta que los hechos se prueben [...] nosotros no podemos cortar por un anónimo la carrera de un policía” (Rosario 12, Rosario, 20/10/2012); “Pasado el estupor [...] el Jefe de Gabinete, Rubén Galassi, habló de una “operación política” (Rosario 12, Rosario, 21/10/2012); “El ministro defendió a los policías” (Rosario 12, Rosario, 26/10/2012); “Zalbalza sobre los cruces con el PJ por el caso Tognoli. Hay que hacer política con la verdad” (Rosario 12, Rosario, 05/11/2012); El Vicegobernador de despegó de la teoría conspirativa del caso Tognoli [...] Tognoli no es un preso político” (Rosario 12, Rosario, 29/09/2013).

⁶⁶⁵ “Sola ya está a cargo de la Jefatura de Policía. El gobierno pondrá a un civil al frente del control de drogas, trata y lavado” (El Litoral, Santa Fe, 20/10/2012); “Anuncian hoy a la titular de Delitos Complejos” (Rosario 12, Rosario, 23/10/2012)

⁶⁶⁶ “Un verdadero estruendo político [...] Un comunicado del Partido Justicialista [...] atribuyó los hechos denunciados a la falta de conducción política de la fuerza de seguridad” (Rosario 12, Rosario, 20/10/2012); “Diputados quieren escuchar a Lamberto [...] Rubeo señaló que este Jefe de Policía fue designado por este

Un referente político de aquel momento expresaba su lectura de lo que involucró el caso Tognoli:

“Yo lo llamaría el “affaire Tognoli”, su efecto fue dejarnos a la Policía de Santa Fe en un estado incendiario. Esto nos deslegitimó hacia adentro y hacia afuera, el primer jefe de policía que habíamos elegido terminó preso, esto nos melló la autoridad hacia adentro de la institución y hacia afuera dejamos por un momento de ser creíbles. Esto sumado al utilización nefasta y de muy baja altura institucional del caso por parte de la Legislatura y de algunos representantes del gobierno nacional. No nos podían doblegar por otros lados y aquí encontraron un flanco débil [...] Lamberto fue el primer ministro de la historia de la democracia santafesina que fue interpelado por un tema policial” (JP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

Los efectos del “affaire Tognoli”, lejos de aplacarse rápidamente, por el contrario se mantuvieron durante un tiempo prologando en la arena pública, producto de las derivaciones y diferentes etapas por la que fue pasando el proceso judicial por el cual había sido detenido el titular de la policía santafesina, actuando también como sostén de ese mantenimiento público, la “utilización” política y algunas decisiones tomadas por los propios referentes de la administración Bonfatti, entre ellas, la designación en el mes de octubre de 2012 del comisario general Cristian Sola, en reemplazo de ex jefe desplazado Hugo Tognoli.⁶⁶⁷ El nuevo jefe policía venía ocupando el cargo de subjefe provincial acompañando al comisario general Tognoli desde diciembre de 2011, cuando ambos fueron sido designados al comienzo de la segunda gestión del FPCyS. El comisario general Sola, había ingresado a la PSF, en el año 1985, convirtiéndose en el primer jefe provincial cuyo ingreso, formación y carrera profesional dentro de la institución se había realizado en su totalidad durante la vigencia del sistema democrático. Por otro lado, Sola también fue el primer jefe provincial proveniente de un sector de “elite”, las Tropa de Operaciones Especiales (TOE), donde realizó casi la totalidad de su carrera llegando a la jefatura de este “cuerpo de elite” en el año 2009, cumpliendo posteriormente funciones de jefe de la UR II (Depto. Rosario) hasta diciembre de 2011.

La designación de Cristian Sola, acarreó múltiples críticas expresadas desde distintos sectores de la oposición política y dentro del mismo FPCyS, no solo por el hecho de que este había sido quién secundó al primer jefe provincial detenido en funciones en la historia institucional de la policía santafesina, por lo tanto muchos actores entendían que no podía

gobierno hace muy poco tiempo, lo que demuestra una gran impericia y que se encuentran desorientados” (Rosario 12, Rosario, 21/10/2012); “Garré respondió a Bonfatti, que se quejó de haberse enterado por los diarios. “No debería desconocer su obligación” (Rosario 12, Rosario, 23/10/2012); “El PJ pide más cambios [...] Lamberto fue interpelado en la Legislatura” (El Litoral, Santa Fe, 25/10/2012); “El PJ reúne a sus legisladores, intendentes y dirigentes por el caso Tognoli. Reclaman profunda autocrítica” (Rosario 12, Rosario, 28/10/2012); “El presidente del PJ atribuyó el aumento del narcotráfico al autogobierno policial. Dejar a Sola no es buena señal” (Rosario 12, Rosario, 30/10/2012).

⁶⁶⁷ “Cristian Sola, nuevo jefe de la policía” (La Capital, Rosario, 20/10/2012).

haber estado al margen de las intervenciones y prácticas de Tognoli, sino que además, pesaba sobre él una denuncia por enriquecimiento ilícito, por poseer un inmueble valuado en más de 500000 dólares.⁶⁶⁸ Sola será secundado por José Luis Romiti, quién se venía desempeñando como jefe de la URXV y que con anterioridad también había llegado al cargo de la DPyCA (ex “Drogas Peligrosas”) habiendo sido desplazado por “bajo rendimiento” por el entonces ministro Corti. Con posterioridad también se presentará una denuncia de un fiscal provincial por enriquecimiento ilícito contra el subjefe Romiti.⁶⁶⁹ Esta situación fue duramente planteada al ministro Lamberto durante el acto de interpelación al cual fue sometido en el mes de noviembre de 2012 en la Legislatura Provincial, endilgándole la falta de control y de conocimiento de los antecedentes de la cúpula policial.⁶⁷⁰ En concordancia con ello, de acuerdo al posicionamiento que asumieron los principales dirigentes del PJ santafesino, se llegó hasta deslizar la posibilidad de solicitar “la intervención federal de la provincia” por el “fracaso en la políticas seguridad” y el desmanejo de la policía santafesina, generando ello un marcada conmoción en el escenario político provincial.⁶⁷¹

3.3.a.3. Ataque a la casa del Gobernador Bonfatti.

Otro de los eventos generadores de un “escándalo público” de proporciones fue el ataque armado al domicilio particular del gobernador Antonio Bonfatti en la ciudad de Rosario, la noche del 11 de octubre de 2013. Dos personas encapuchadas a bordo de una moto abrieron fuego contra la casa del gobernador, quién se encontraba en el interior de la misma junto a su esposa, descerrajando los agresores catorce disparos con armas de grueso calibre.⁶⁷² A esta violenta agresión se le agregaron otras amenazas de muerte de las que habían sido víctimas el ministro Lamberto, el Secretario de Seguridad Pública Matías Drivet y el Secretario de Seguridad Comunitaria, Ángel Ruani, algunas de las cuales se repetirán en el tiempo. Asimismo, con posterioridad, fue amenazada la jueza penal que investigaba el atentado armado contra el primer mandatario santafesino.⁶⁷³

La agresión contra Bonfatti conmovió a todo el arco político e institucional santafesino y nacional, generándose actos de abroquelamiento y manifestaciones de los principales

⁶⁶⁸ “La casa de medio palo verde” (Rosario 12, Rosario, 22/11/2012).

⁶⁶⁹ “Cuentas pendientes de la Justicia en la investigación patrimonial de los policías” (La Capital, Rosario, 17/09/2017).

⁶⁷⁰ El Litoral, Santa Fe, 21/11/2012.

⁶⁷¹ “Complejo escenario político e institucional. El PJ habló de intervención y el PS planteó un intento desestabilizador” (El Litoral, Santa Fe, 04/11/2012).

⁶⁷² El Litoral, Santa Fe, 12/10/2013.

⁶⁷³ Rosario 12, Rosario, 17/10/2013.

referentes sociales y políticos que calificaron el hecho como un atentado a la democracia y a la estabilidad institucional y lo asociaron con los actos de resistencia antidemocráticos de determinados sectores de la economía ilegal que mantenían vínculos con la policía santafesina. Hipótesis inicial que, con el transcurrir de las medidas investigativas (que incluyeron detenciones de integrantes de la “barrabrava” de NOB, allanamientos en una seccional policial rosarina, secuestro de armas policiales, etc.),⁶⁷⁴ demostraron efectivamente la participación de funcionarios policiales, quienes le dieron “soporte logístico” a los agresores, resultando posteriormente un integrante de la fuerza santafesina detenido e imputado por el hecho (Pablo Espíndola). Este agente cumplía funciones en la Comisaría 10°, seccional policial que tiene jurisdicción en el lugar donde se produjo el ataque al Gobernador Bonfatti y, además, con posterioridad también fue detenido un efectivo del Comando Radioeléctrico de la URII.⁶⁷⁵ La investigación pudo determinar que una de las armas utilizadas en el atentado contra la casa del gobernador santafesino, también había sido esgrimida con posterioridad para atacar la casa del ex miembro de la Dirección de “Drogas” de la Zona Sur, comisario Franganillo, lo cual nuevamente reforzaba la hipótesis de vinculación entre grupos relacionados con el narcotráfico y sectores policiales.⁶⁷⁶

En la opinión de un ex funcionario entrevistado emerge la interpretación que los actores políticos tuvieron de aquel evento, relacionándolo como un acto de resistencia u oposición a las acciones de gobierno desarrolladas:

“Los balazos a la casa del gobernador solo se explica porque algún negocio o intereses estábamos tocando, lo que incluye algunos sectores policiales [...] La balacera al domicilio del Gobernador Bonfatti considero que fue un intento por demostrar lo que estos sectores estaban dispuesto a hacer, un mensaje mafioso amenazante [...]” (JP, ex funcionario del MS gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

En su momento, el ministro Galassi y el mismo Bonfatti señalaban públicamente:

“Esto es gravísimo [...] Demuestra la clara intención de sus autores y revela hasta dónde son capaces de ir quienes están detrás de esto” (declaraciones de Rubén Galassi).⁶⁷⁷

“Lejos de amedrentarnos, con este mensaje que pretendieron darnos nos da más fuerza porque están diciendo que estamos por el buen camino. Esto nos une y nos fortalece. Me siento más fuerte que nunca” (declaraciones de Antonio Bonfatti).⁶⁷⁸

⁶⁷⁴ Rosario 12, Rosario, 26/10/2013.

⁶⁷⁵ “Un policía indagado e imputado. Confirman que tenía en su poder el arma del atentado a Bonfatti” (Rosario 12, Rosario, 07/12/2013). “Más detenciones por el ataque a la casa del gobernador. La lista de presos se agranda” (Rosario 12, Rosario, 18/12/2013).

⁶⁷⁶ Rosario 12, Rosario, 30/11/2013.

⁶⁷⁷ La Capital, Rosario, 12/10/2013.

⁶⁷⁸ Rosario 12, Rosario, 13/10/2013.

Sin necesidad, por no contar con elementos suficientes que así lo demuestren, de establecer relaciones lineales entre el ataque armado a la casa de Antonio Bonfatti con la existencia de estrategias de resistencia de algunos sectores de la policía santafesina a la “política” policial formulada por el segundo gobierno del FPCyS, éste acto fue interpretado y presentado en el debate público por los actores políticos en esa clave, como un acto extremo de resistencia y de intento de producir inestabilidad institucional por parte de determinados grupos vinculados con la policía santafesina, de allí la importancia que el mismo tuvo para la trama vincular político-policial.

3.3.a.4. Los “levantamientos policiales”.

Entre el 7 y el 11 de diciembre de 2013 se va a desarrollar en la provincia de Santa Fe un proceso de alta tensión política y social producto del levantamiento policial, que adquirió mayores proporciones en las ciudades de Santa Fe y Rosario. Recordemos que esta acción colectiva de la PSF, no fue un proceso aislado sino que tenía como telón de fondo una serie de levantamientos policiales que se venían generando desde mediados del año 2013, primero en Brasil y Bolivia y que luego describieron un efecto cascada en nuestro país en el transcurso del mes de diciembre del año referenciado, observándose procesos similares primero en las provincias de Misiones, San Luis, Santa Cruz y Córdoba y luego extendiéndose a casi todas las fuerzas de seguridad de los demás estados subnacionales.⁶⁷⁹

⁶⁷⁹ El último registro de mayor significación de un movimiento de protesta movilizado por integrantes de fuerzas de seguridad en Argentina, se había producido entre el 3 y el 10 de octubre de 2012, cuando efectivos de GNA primero, a los que se les plegaron posteriormente integrantes de la PNA, realizaron una protesta pública masiva aduciendo como motivo el recorte de salarios que se había dispuesto mediante Decreto N° 1307 impulsado por la Ministra de Seguridad Nilda Garré. Una solvente reconstrucción de esta situación puede leerse en el artículo de Marcelo F. Sain (2012c) “La voz de los plebeyos y los desatinos de la política” en *Le Monde Diplomatique*, Edición Nro. 161, noviembre de 2012. Disponible on line en sitio web: <http://www.eldiplo.org/archivo/161-la-inseguridad-armada/la-voz-de-los-plebeyos-y-los-desatinos-de-la-politica/>. Asimismo, como ya lo hemos referenciado en capítulos anteriores los denominados indistintamente como “levantamientos”, “autoacuartelamientos” o “protestas” policiales no son novedades en estos horizontes culturales. De acuerdo a una investigación del “Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría” que releva estas manifestaciones policiales desde el año 1986, “los récords cuantitativos tuvieron lugar en 1989, con 23 en el año, y en 1990, cuando llegaron a 29. Tal como sucede ahora, las huelgas policiales de entonces tuvieron lugar en momentos de tensión social -en aquel entonces coincidían con las dos hiperinflaciones que generaron saqueos en el interior del país-, aunque tenían características diferentes y nunca se desarrollaron en simultáneo con los saqueos, como ha sucedido ahora [...] Luego reaparecen con cierta significación, aunque menor al período mencionado, durante la segunda parte de la Presidencia de Néstor Kirchner, con 10 protestas en 2005, 7 en 2006 y 8 en 2008, el primer año de gobierno de Cristina Kirchner. Ahora, en 2013, han totalizado 26, cifra que se ubica entre los dos registros más altos del período, 1989 (23) y 1990 (29) pero concentradas en una semana y no a lo largo de año, como entonces. Aunque la estadística muestra todavía más huelgas policiales en 1989 y 1990, en aquel entonces se repitieron en una misma policía varias veces en el año y además tenían lugar, por lo general, en provincias medianas y chicas, no en las grandes [...] Nunca como ahora 21 distritos sobre 24 tuvieron protestas policiales en una misma semana, pero además estas provincias tienen más del 90% de la población total. Es sin duda la huelga policial más extendida de la historia argentina” (“Informe “La protesta policial más extendida de la historia argentina”, Nueva Mayoría,

En el caso específico de la provincia de Santa Fe y concretamente de esta segunda experiencia al frente del ejecutivo provincial de la coalición política del FPCyS, ya en el mes de octubre de 2012 nuevamente integrantes del Comando Radioeléctrico de la UR II (Depto. Rosario), asistidos por representantes de APROPOL, se habían autoacuartelado en el playón de la Jefatura de la mencionada unidad, reclamando que se retrotraiga la decisión del Ministerio de Seguridad en virtud de la cual se modificaba el régimen de carga horaria, impactando la decisión del gobierno en la masa salarial que percibía el personal de esa área policial sensible. Luego de la intervención de un juez penal y un fiscal, se levantó la medida a partir de que el ejecutivo decidió dar marcha atrás con la decisión, sin que existieran sanciones penales ni administrativas contra los funcionarios policiales intervinientes en la protesta.⁶⁸⁰ Este evento acotado temporalmente sirvió de antecedente en un triple sentido para la trama vincular político-policial pues, por un lado, volvió a instalar la protesta policial como una “táctica” policial de resistencia,⁶⁸¹ por otro, retornó a la escena pública con acciones de confrontación⁶⁸² la asociación policial no reconocida como sindicato; y por último, se permeó el tenor que los actores políticos de esta gestión tendrían frente a las protestas policiales.⁶⁸³

2013. Disponible on line en sitio web http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4178&Itemid=30

⁶⁸⁰ “Paro de los efectivos del Comando Radioeléctrico” (Rosario 12, Rosario, 28/09/2012); “Tras la intervención del Juez Donnola, se resolvió el conflicto policial” (Rosario 12, Rosario, 29/09/2012).

⁶⁸¹ El columnista Pablo Feldman del periódico Rosario 12 intentó explicar las razones de esta “aparición” del conflicto policial durante esta segunda gestión del “Frente” y la ausencia durante la gobernación Binner: “Una de las razones se encuentra en la deficiente gestión de Hermes Binner, quién se conformaba con no tener conflictos con la policía [...] La llegada de Bonfatti a la Casa Gris tuvo como impronta un cambio de actitud [...] La llegada de Lamberto, que dejó la tranquilidad de su banca de diputado, marca la clara la carencia de expertos en la cuestión y la necesidad de que haya funcionarios honestos y confiables [...] No parece tarea sencilla después de tanto tiempo de ‘hacer la plancha’” (Rosario 12, Rosario, 30/09/2012).

⁶⁸² Una “voz en off” de un funcionario político citada por el periódico Rosario 12, opinaba: “Apropol se hace presente dando cuenta de situaciones que hace unos meses han estado en la portada de los periódicos. La mala hora que atraviesa la policía de Santa Fe en general y de Rosario en particular aparece como el momento ideal para generar crisis de mayores proporciones a partir de un reclamo justo (a tal punto que se retrocedió en la medida) a través de una metodología inaceptable como es el desconocimiento de la autoridad y el desacato de las órdenes en una institución en donde la verticalidad y la subordinación están implícitas [...] el costo del conflicto lo paga el gobierno”. (Rosario 12, Rosario, 30/09/2012). Posteriormente y antes de los levantamientos de diciembre de 2013, la asociación policial, había presentado en el mes de mayo de 2013 una denuncia penal contra la ex funcionaria policial, titular de la Secretaría de Delitos Complejos, Ana Viglione, por la supuesta concesión irregular de una licencia para su formación universitaria (Rosario 12, Rosario, 23/06/2013).

⁶⁸³ El ministro Lamberto manifestaba al ser consultado sobre la apertura de investigaciones administrativas y/o penales luego de la protesta en el Comando policial rosarino: “[...] no vamos a hacer una caza de policías, pero creo que es necesario establecer niveles de responsabilidad porque han sido hechos graves [...] Soy poco propenso a los grandes cambios y me parece que hace falta dar certeza en el ejercicio de los mandos, sino de vive de deliberación y eso debilita la fuerza [...] avanzamos en la idea de una fuerza con una conducción que tenga homogeneidad, a la que vamos a tratar de preservar. Y la preservamos también dando mensajes de que esta instancia de conducción hoy por hoy no está cuestionada por este gobierno” (Rosario 12, Rosario, 02/10/2012).

Antes de que se desatará la fase más conflictiva de la protesta policial, la asociación APROPOL, a comienzos del mes de diciembre, se había dado su propia estrategia para tratar de que cuaje dentro de las huestes policiales, el mismo descontento y la adopción de medidas de acción directa registrado entre los efectivos de la policía cordobesa. Estos primeros movimientos policiales fueron respondidos con la presentación de una denuncia penal por parte del gobierno en la sede la Fiscalía Penal Nro. 4 de la ciudad de Santa Fe.⁶⁸⁴ Esta reacción política no logró detener el proceso en marcha y el 07 de diciembre de aquel año comenzaron las actividades de autoacuartelamiento en las Unidades Regionales I (Depto. La Capital) y II (Depto. Rosario), consistiendo, el pedido de otorgamiento de un aumento salarial significativo, el principal reclamo policial hacia el Poder Ejecutivo provincial.⁶⁸⁵ La no prestación de servicio por una parte de los efectivos policiales, obligó, una vez más como había sucedido en administraciones anteriores, al gobierno provincial a solicitar a la Nación el envío de personal de GNA y PNA para suplir los servicios vacantes.⁶⁸⁶ Luego de varios días de una tensa negociación finalmente, el 11 de diciembre de 2013, la administración Bonfatti decidió otorgar un aumento salarial que rondó el 40%, lo que destrabó definitivamente el conflicto suscitado.⁶⁸⁷

El “levantamiento policial” englobó en sí mismo una serie de efectos y variantes con alta incidencia en el entramado político-policial en el contexto santafesino, que nos parece importante rescatar, más allá de las vicisitudes y pormenores que encerró esta trama conflictiva. En primer término, consideramos sumamente relevante la dimensión de la confrontación abierta entre determinados sectores policiales con el gobierno de Antonio Bonfatti. En el marco de la cual se pusieron a circular un conjunto de definiciones y caracterizaciones de un “nosotros” y un “ellos” (políticos y policías) neurálgicos para pensar las relaciones de interdependencia entre ambos grupos. Del lado de los policías

⁶⁸⁴ La denuncia presentada por el Fiscal de Estado, Pablo Saccone, transcribe una serie de mensajes de textos llegados al teléfono del gobernador Bonfatti en el que se expresan frases como: “¿Ahora nos vas a seguir pagando cinco mil pesos, explotador? Ahora Santa Fe. Protesta y asamblea policial. En Santa Fe también es momento de un paro” (Rosario 12, Rosario, 06/12/2013).

⁶⁸⁵ Si bien la protesta policial comenzó en el seno de estas dos principales unidades a partir del 08 de diciembre se había propagado también a la UR V (Depto. Castellanos) y URXVII (Depto. San Lorenzo) (El Litoral, Santa Fe, 08/12/2013).

⁶⁸⁶ La crónica periodística reproducía los primeros reclamos policiales en la ciudad capital: “Esto no es Córdoba, esto es pacífico y no estamos afectando el servicio [...] queremos un básico de 13.000 pesos, el no descuento del 20% de los adicionales y elevar la hora adicional a 84 pesos como tiene la Federal [...] Estamos ejerciendo un derecho constitucional. No actuamos con violencia, ni cortamos calles, ni estamos afectando el derecho de terceros” (“Policías reclaman una mejora salarial. 1.500 efectivos de Gendarmería llegan a la provincia a pedido del gobierno” (El Litoral, Santa Fe, 07/12/2013).

⁶⁸⁷ “La Policía levantó el reclamo tras un Decreto. Apenas conforme con el 42%” (Rosario 12, Rosario, 11/12/2013).

movilizados, transitaron definiciones donde se permeaban su rol de “servicio público a favor de la sociedad”, la “propiedad sobre el territorio”, “su entereza ante los intentos de subordinación política” y la “autonomía política-profesional” en frases como las siguientes:

*“La calle es nuestra, de la policía de Santa Fe y no de los gendarmes. No podemos permitir que esto suceda [...] Los trabajadores nucleados en Apropol bajo ningún punto de vista buscamos generar prejuicios a la sociedad en un servicio esencial como el que desarrollamos”.*⁶⁸⁸

*“Los policías, penitenciarios y militares argentinos nos debemos un futuro que construimos día a día, debemos ser los dueños de nuestro destino y somos los únicos capacitados para guiar la institución policial, debemos dejar y oponernos abiertamente a ser meros instrumento del poder político de turno”.*⁶⁸⁹

*“Los socialistas hasta ahora solo han tratado de doblegarnos a los policías. Es hora de que detengamos la intromisión de los políticos en los asuntos de esta institución con años de historia. Debemos recuperar la memoria y la libertad de la institución. Basta de recibir órdenes de iluminados de escritorios. Nosotros y nuestras familias somos solo víctimas del antojo de los políticos, somos nosotros los que arriesgamos y pagamos con nuestra vida en el combate de la delincuencia y la defensa de la sociedad”.*⁶⁹⁰

Por su parte, los referentes del gobierno del FPCyS vertieron opiniones mediante las cuales intentaron colocar la protesta policial como “un ataque al sistema democrático”; “la utilización potencial de la fuerza letal como práctica extorsiva”; “la distinción entre buenos y los malos policías”; “la sociedad como la gran víctima de la tensión político-policial”, en frases como las siguientes:

*“Con acciones como estas lo que está en juego son los valores de la democracia y la República [...] No podemos tolerar que haya gente violenta utilizando un arma reglamentaria que el pueblo les da para su defensa y la usen para defensa propia”.*⁶⁹¹

*“Fue lo más grave que le sucedió a la democracia después de los levantamientos militares de los primeros años. Son actos de sedición que están tipificados en el Código Penal. Es inaceptable que se exprese disconformidad con un arma en las manos, con bombas y máscaras, destrozando móviles policiales. No se puede usar los bienes públicos para amedrentar [...] la oferta salarial fue en premio a la gran mayoría de la policía, que es la que se mantuvo trabajando [...] No es fácil recuperar la confianza de la sociedad, más cuando algunos actuaban a cara tapada, como los delincuentes. ¿Cómo se ganan el respeto de la sociedad nuevamente? Muchísimos policías no se plegaron a esta protesta. Este habrá sido un grupo minúsculo de no más de 500, frente a un total de 22 mil policías [...] Quiero solidarizarme con todos aquellos ciudadanos que se vieron afectados y cuyos derechos no fueron defendidos por quienes tenían la obligación de defenderlos.”*⁶⁹²

En segundo término, el “levantamiento policial” trajo aparejado nuevamente notorias reacciones político-institucionales. Por un lado, la reacción abroquelada de representantes de los tres poderes del estado y de organizaciones civiles, sociales y sindicales.⁶⁹³ Y, por otro lado, la creación de una Comisión Investigadora en la Legislatura Provincial, la cual en el mes de junio de 2014 emitirá un informe final donde quedó patentiza la estrategia de

⁶⁸⁸ Rosario 12, Rosario, 08/12/2013.

⁶⁸⁹ La Capital, Rosario, 10/12/13.

⁶⁹⁰ Rosario 12, Rosario, 10/12/2013.

⁶⁹¹ Declaraciones de Antonio Bonfatti (Rosario 12, Rosario, 10/12/2013).

⁶⁹² Declaraciones de Antonio Bonfatti (El Litoral, Santa Fe, 11/12/2013).

⁶⁹³ “Toda la policía plagada al paro. El foco de la protesta en Rosario sigue en Jefatura [...] Representantes de los tres poderes del Estado y de las fuerzas vivas de la comunidad se reunieron en defensa de la paz social” (El Litoral, Santa Fe, 09/12/2013).

desestabilización institucional que pretendía producir una parte de los líderes policiales reclamantes.⁶⁹⁴

En tercer término, aspecto que no había estado presentes en las otras protestas policiales previas, existieron momentos de alta conflictividad social, que derivaron en robos a comercios e intentos de saqueos en varios supermercados, sobre todo en la ciudad de Santa Fe, lo que produjo un momento de angustia y marcada tensión entre sectores de la ciudadanía santafesina, que percibieron una situación de “falta de control político” y “prácticas policiales orientadas a producir un estado de zozobra”.⁶⁹⁵ En cuarto y último término, se registró una posición ambivalente entre los actores políticos quienes transitaban de posiciones y declaraciones altisonantes en torno a que irían “hasta las últimas consecuencias” a fin de sancionar a todos aquellos funcionarios policiales que participaron en la organización activa y concreta del levantamiento, hasta adopciones de renuncia explícita a la aplicación de las mismas.⁶⁹⁶

En base a estos factores y otros que se pusieron a rodar en aquel contexto conflictivo, consideramos que efectivamente el levantamiento cristalizó e hizo visible la puesta en

⁶⁹⁴ “Por la protesta de la Policía. Comisión de seguimiento” (Rosario 12, Rosario, 16/12/2013). El periodista santafesino, Héctor Galeano, en una meticulosa investigación sobre la causa penal abierta por la protesta policial y en base al Informe de la Comisión de Seguimiento, extrae una serie de mensajes donde se explicita claramente los intereses del vértice de las huestes policiales protestantes. Por ejemplo del líder de APROPOL, quien vertía los siguientes mensajes en pleno proceso de organización de la protesta: Mensaje al gobernador: “Explotador y negrero de la policía, te hago responsable de todo lo que suceda, no digas que no te avisé, fascineroso”. Posteriormente a sus camaradas les señala: “El Gobierno no va a negociar, busca que nos cansemos [...] hay que actuar loco, o se ponen huevos o se levantan y se van a sus casas pero díganle: ‘muchachos nos vamos porque son unos cobardes, no se merecen la familia que tienen ustedes, o les reditúa más ir a la calle a hacer cosas raras que defender un sueldo, no merecen ser policías[...] ‘las comisarias no tienen que laburar [...] Acá hay que decretar un paro general, decirle al jefe: paramos [...] No podemos hacer eso, nosotros somos un sindicato, hay que pensar como político [...] decirles ‘señores estamos de paro, Bonfatti, pone la trece lucas porque si no acá tenés los móviles, la llave y andate”. Otros de los manifestantes aseveraba “[...] a mí me pueden meter en cana, pero los 1.200 monos que tengo del barrio la Granada, del barrio las Flores le van a quemar toda la Casa de Gobierno y ahí van a ver [...]”. Informe: “Comando a distancia: cómo se organizó el paro policial”. Informe periodístico disponible on line en sitio web: <http://notife.com/339054-comando-a-distancia-como-se-organizo-el-paro-policial-en-santa-fe/>

⁶⁹⁵ “Hubo un intento de saqueo en el súper de López y Planes e Iturraspe, pegado a la comisaría sexta. Intervinieron las fuerzas y el robo fue evitado. Mientras tanto, un grupo de uniformados cortaba Iturraspe y La Paz, impidiendo la salida de móviles de la Patrulla de Intervención Urbana. Se esperaba para esta tarde el arribo de gendarmes.” (El Litoral, Santa Fe, 08/12/2013); “Horas de tensión. Saqueo y corridas en Barranquitas” (El Litoral, Santa Fe, 08/12/2013). “Tras los hechos vandálicos de anoche. Supermercados y bancos cerraron sus puertas en forma preventiva” (El Litoral, Santa Fe, 09/12/2013). “Mientras crece la tensión. Otra noche de furia en la ciudad. Gran cantidad de negocios fueron blanco de saqueos. Los comerciantes en “pie de guerra”. En tanto, el problema policial sigue sin resolverse. (El Litoral, Santa Fe, 09/12/2013). “Instantáneas de una ciudad atravesada por la Crisis Policial. Crónica fotográfica de un día de angustia y mucha tensión” (El Litoral, Santa Fe, 11/12/2013).

⁶⁹⁶ “Arancedo medió por sanciones. Impunidad garantizada.” (Rosario 12, Rosario, 11/12/2013); “Galassi y el alzamiento policial. Todo tiene un límite. El gobernador Bonfatti tiene la flexibilidad suficiente para entender los reclamos, pero también la firmeza para marcar el rumbo y los límites [...] Podemos contemplar derechos y reconocerlos pero no podemos tolerar que se use un arma que se entrega a una persona para cuidar la vida de los ciudadanos para coaccionar al Estado”, advirtió el ministro (Rosario 12, Rosario, 13/12/2013).

marcha de una “jugada” al interior del entramado político-policial, que impactó directamente en el equilibrio dinámico e inestable entre ambos actores. Entendemos que lo que observamos aquí es un típico emergente de una trama vincular en tensión, en cuyo interior dinámico los actores policiales despliegan diferentes acciones de resistencia y reversión estratégica de las relaciones de gobierno procurando limitar, adaptar y/o modificar las iniciativas políticas, reside allí nuestra intención de rescatar este evento ocurrido durante la segunda gestión del FPCyS.

3.3.b. Crisis de Inseguridad. La tasa de homicidios con proyección “desenfrenada”. Apuestas políticas reproductoras del lenguaje del déficit.

Continuando con el tenor de lo acontecido en los períodos gubernamentales previos, también durante la administración Bonfatti, las cíclicas emergencias de las denominadas “crisis de inseguridad frente al delito” seguirán actuando como uno de los dinamizadores con significancia dentro de las relaciones político-policiales, movilizand o asiduamente iniciativas por parte de ambos actores. Será, tal vez, durante este período 2011-2015, donde las “olas o crisis” adquirirán manifestaciones paroxísticas. En este lapso temporal el paisaje social de las ciudades santafesinas grandes y medianas estará nutrido con imágenes, eventos, reclamos, movilizaciones, reuniones de actores políticos y sociales, propuestas de recetas y planes contra la inseguridad, etc., todos ellos reenviando la idea de la existencia de “olas o crisis de inseguridad”, sobre la cuales se tejieron múltiples interpelaciones y demandas de respuestas hacia los actores políticos y también policiales. De la misma forma que se venía registrando con anterioridad, el “sustrato empírico” que fundaba la existencia de la supuesta “ola o crisis” incluía un variopinto y heterogéneo abanico de hechos o circunstancias.⁶⁹⁷

⁶⁹⁷ Ilustraciones de algunas de estas “crisis de inseguridad” se plasmaron en noticias como las siguientes: “Los saqueos piden más seguridad tras ola de robos y saqueos (El Litoral, Santa Fe, 26/03/2012); “La gente de Barrio Alianza marchó por la inseguridad” (El Litoral, Santa Fe, 12/04/2012); “Santa Fe. Lamberto sobre las marchas de los vecinos. Con nosotros se puede hablar” (Rosario 12, Rosario, 21/06/2012); “Lamberto reconoció a Rosario como el punto más conflictivo de Santa Fe” (Rosario 12, Rosario, 07/07/2012); “Lamberto recibió por reclamos a la Bancaria” (Rosario 12, Rosario, 01/08/2012); “Corondinos preocupados por la inseguridad” (El Litoral, Santa Fe, 14/09/2012); “Lamberto y Bonfatti ante la serie de crímenes de inusitada violencia” (Rosario 12, Rosario, 18/09/2012); “Vecinos de Candiotti piden terminar con la inseguridad” (El Litoral, Santa Fe, 18/09/2012); “A los comerciantes les preocupa más la inseguridad que la inflación” (El Litoral, 21/10/2012); “Muertes, heridos y numerosos detenidos por los saqueos” (Rosario 12, Rosario, 22/12/2012); “Hubo seis asesinatos en el Departamento Rosario en 48 horas” (Rosario 12, Rosario, 26/12/2012); “Denuncian ola de robos en Montevera” (El Litoral, Santa Fe, 14/01/2013); “Suman 15 asesinatos desde el 1° de Enero” (Rosario 12, Rosario, 23/01/2013); “Abordarán la crisis de seguridad Fein y Concejales con el Gobernador” (Rosario 12, Rosario 06/02/2013); “Unos 300 vecinos destruyen una comisaría luego de una fuga” (Rosario 12, Rosario, 12/02/2013); “La Corte recibió a la intendenta Fein por inseguridad” (Rosario 12, Rosario, 16/02/2013); “Preocupa la ola de robo en departamentos céntricos” (El

Ahora bien, más allá de las múltiples y complejas relaciones y articulaciones que existen entre el componente “objetivo” y “subjetivo” de la “inseguridad frente al delito”, existió, durante en este período, un “dato objetivo” irrefutable que podría dar sustento a las demandas cristalizadas por algunos sectores de la opinión pública mediatizada (sobre todo en las ciudades de Rosario y Santa Fe): el aumento sostenido de la tasa de homicidios dolosos en este período.⁶⁹⁸ En la provincia de Santa Fe, si consideramos la cantidad total de homicidios dolosos, se observa que en el 2012 se acentúa la línea ascendente que ya venía registrándose del año anterior, con un aumento del 13,5% con respecto a 2011. En ese año, la proporción fue un 23,4% superior a la de 2010. En 2013, finalmente, la tendencia al incremento se agudizó: el número total aumentó un 30% con respecto a 2012. En el año 2014 vuelve ascender levemente, produciéndose un leve descenso en el tránsito a 2015 del 6.1%. En definitiva, nos encontramos con que, luego de tres años de estabilidad (2008 a

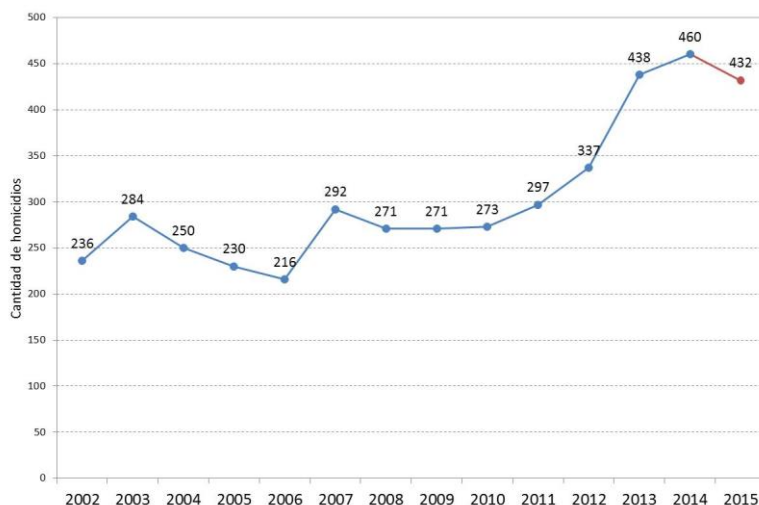
Litoral, Santa Fe, 24/02/2013); “En Barrio Roma preocupa la ola de asaltos y robos” (El Litoral, Santa Fe, 25/03/2013); “Siete Jefes jaqueado por la ola de robos y saqueos” (El Litoral, Santa Fe, 14/08/2013); “Rosario tuvo record de homicidios, con una tasa que trepa a 21 cada 100000 habitantes” (Rosario 12, Rosario, 22/12/2013); “Otro año con tasa preocupante” (Rosario 12, Rosario, 21/01/2014); “Cinco asesinatos en la ciudad. Mucho para un solo día” (Rosario 12, Rosario, 24/01/2014); “Preocupación del gobierno por una escalada de venganza a balazos en algunos barrios” (Rosario 12, Rosario, 25/01/2014); “Lamberto ensayó una lectura del vaso medio lleno en seguridad” (Rosario 12, Rosario, 30/01/2014); “La Red Antimafia puso cruces frente a Tribunales por los muertos en 2014. Reclamo de justicia y acción estatal” (Rosario 12, Rosario, 04/02/2014); “La comunidad santotomesina discutió con el intendente sobre la creciente ola de inseguridad” (El Litoral, Santa Fe, 22/03/2014); “Lamberto habló de ‘epidemia de violencia armada’” (Rosario 12, Rosario, 16/02/2014); “Vecinos de barrio UNL se quejan por inseguridad” (El Litoral, Santa Fe, 09/04/2014); “La llegada de las Fuerzas Federales a Rosario vista desde el territorio. En los barrios piden que no se corte” (Rosario 12, Rosario, 14/04/2014); “No más que la cruda realidad. Las tropas federales llevan varios días en Rosario pero la tasa de homicidios no cede” (Rosario 12, Rosario, 21/04/2014); “Bonfatti debió entrar por otra puerta a la Legislatura para abrir las sesiones. El discurso y el clamor de las víctimas” (Rosario 12, Rosario, 02/05/2014); “Regreso de los tiempos violentos” (Rosario 12, Rosario, 2014); “El discurso del dolor y la interpretación política. Masiva movilización frente al Monumento a la Bandera” (Rosario 12, Rosario, 24/08/2014); “La inseguridad no cede” (Rosario 12, Rosario, 31/08/2014); “Mucho más que un reclamo de seguridad” (Rosario 12, Rosario, 09/10/2014); “Marcha frente de taxista frente a la casa de Lamberto” (Rosario 12, Rosario, 13/10/2014); “Santa Fe en crisis por homicidios dolosos y violencia. Con el peor record histórico” (Rosario 12, Rosario, 16/10/2014); “Ola de robo y violencia tiene en vilo a Villa Añatí” (El Litoral, Santa Fe, 14/12/2014); “Quejas por ola de robos en San Javier” (El Litoral, Santa Fe, 17/01/2015); “Arroyo Leyes: convocan a una nueva reunión por ola de robos” (El Litoral, Santa Fe, 24/02/2015); “Medidas tras el malestar popular por escalada delictiva en la zona” (Rosario 12, Rosario, 19/01/2015); “El intendente de Rincón también reclama seguridad” (El Litoral, Santa Fe, 20/08/2015); “Rincón: un centenar de vecinos marchó clamando seguridad” (El Litoral, Santa Fe, 23/08/2015); “La política de seguridad fracasó y hay que hacer algo” (El Litoral, Santa Fe, 24/11/2015); “Ola de asaltos en el parque Garay” (El Litoral, 25/11/2015).

⁶⁹⁸ En lo que refiere a estas dos ciudades, si bien las tasas respectivas de homicidios, en lapso temporal con el que se cuentan datos oficiales, no describieron trayectorias similares, sí se registra en ambas un crecimiento significativo de las misma entre los años 2011 y 2014 (en Rosario había comenzado el aumento sostenido ya en el año 2010), registrándose descensos en ambas ciudades en el pasaje del 2014 a 2015. De acuerdo a los datos oficiales, en el caso de la ciudad de Rosario la tasa de homicidios dolosos cada 100000 habitantes fue en el año 2003: 12; en 2004: 8.2; en 2005: 10.7; en 2006: 8.5; en 2007: 11; en 2008: 10.7; en 2009: 11.7; en 2010: 10; en 2011: 14.5; en 2012: 16.2, en 2013: 23; en 2014: 21.1 y en 2015: 20.8. Mientras que en la ciudad de Santa fe la tasa de homicidios dolosos fue en el año 2003: 20.4; en 2004: 21.3; en 2005: 21.5; en 2006: 16.4; en 2007: 25.8; en 2008: 19.3; en 2009: 20.8; en 2010: 19.8; en 2011: 16.7; en 2012: 21.7, en 2013: 24.3; en 2014: 32.8 y en 2015: 22.7 (“Informe de sobre Homicidios”. DPC, MPA, 2016).

2010), el número de homicidios comenzó a incrementarse en el año 2011, subió de manera significativa en 2012, se elevó en forma aún más marcada en el año 2013 y también aumentó contenidamente en 2014. El porcentaje en 2013 es superior en un 60,4% con relación al de 2010 y en un 47,5% con respecto a la de 2011, siendo levemente superior este aumento decíamos en 2014 (ver Gráfico 9).

Gráfico 9

Distribución de homicidios a través de los años. Provincia de Santa Fe. Años 2002 a 2015.

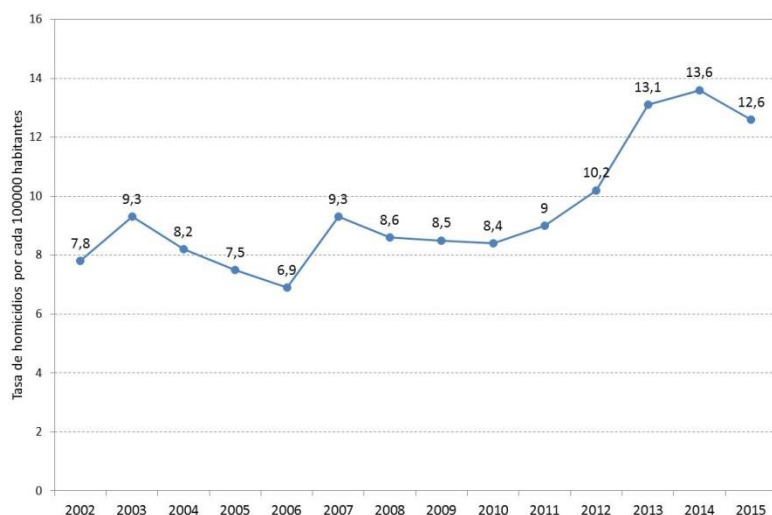


Fuente 2002 – 2013: Sistema Nacional de Información Criminal / Subsecretaría de Análisis Criminal – Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2014-2015, MPA.

Con respecto a la tasa de homicidios dolosos cada 100000 habitantes, también se registra la misma curva ascendente entre 2011 y 2014 con un leve descenso en 2015 (ver Gráfico 10).

Gráfico 10

Tasa de homicidios cada 100000 habitantes. Provincia de Santa Fe. Años 2002 a 2015.



Fuente 2002 – 2013: Sistema Nacional de Información Criminal / Subsecretaría de Análisis Criminal – Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. Proyecciones poblacionales: IPEC.2014-2015, MPA

Frente a la interpelación y los reclamos de determinados sectores de la ciudadanía santafesina con capacidad de tramitar y hacer visible sus intereses y demandas a través de los medios masivos de comunicación, los actores políticos durante la administración Bonfatti, movilizaron como respuesta y en forma sostenida, acciones tendientes a reforzar el “tradicionalismo policial” en materia de prevención del delito reproduciendo y tributando, una vez más, al “lenguaje del déficit”.⁶⁹⁹ Es necesario aquí tener en cuenta que

⁶⁹⁹ De acuerdo a lo informado por la administración Bonfatti, entre 2011-2015 se concretaron las siguientes acciones en materia de mejoramiento y reforzamiento de los recursos de la PSF: “a) “Mejora salarial”: El Gobierno de Santa Fe ha incrementado el sueldo de bolsillo al personal de seguridad desde 2007 a la actualidad de manera constante, y en forma simultánea a los trabajadores activos. Desde ese año y hasta 2014 ese aumento representó un total de 611%, lo que se tradujo en una fuerte mejora de su poder adquisitivo, superando la evolución de los precios al consumidor. Asimismo, mientras que en 2007 el porcentaje de los conceptos no remunerativos ascendía al 42%, en 2014 dicho porcentaje se redujo a 0%, lo que equivale a decir que la totalidad de los efectivos que integran las fuerzas de seguridad cobra su salario “en blanco”. Para 2015 se acordó un aumento del 31%, propuesta que, por primera vez, fue presentada en el ámbito de la Comisión de Salud y Seguridad en el Trabajo. Además, se garantiza el cobro del 100% del Servicio de Policía Adicional (SPA), se aumentó del valor de la Hora de Servicio Policía Extraordinario (Hospe), y el pago de uniformes está al día. b) “Ingreso de personal”: Por otra parte, el gobierno ha intensificado el proceso de incorporación de efectivos policiales a la fuerza provincial: 5.320 agentes se sumaron en los últimos 3 años (2.356 de la Policía de Seguridad, 1.200 efectivos de la Policía Comunitaria, 1.000 de Policía de Acción Táctica, 350 efectivos de la Policía de Investigación, 250 de la Policía de Seguridad Vial, 104 de la Secretaría de Delitos Complejos y 60 de los Bomberos Zapadores). c) “Equipamiento y tecnología”: El Plan de Seguridad Democrática que el gobierno lleva adelante ha sido posible gracias a la sanción por parte del Legislatura provincial de la Ley de Emergencia en Materia de Seguridad, a través de la cual ya se han ejecutado más de \$500 millones. La mayor parte de estos fondos han sido destinados a las siguientes obras e incorporación de equipamiento: 2 helicópteros; 175 motos; 2 camiones hidrantes; 459 camionetas; 5 minibuses para PDI; 30 vehículos para PSV; 2 trailers para traslado de caballos; 4 camionetas para traslado de perros; 6 destacamentos móviles; 3 puestos móviles para la PSV; 48 minibuses; 6 equipos de intervención rápida; 19 camionetas para seguridad rural. d) Sistema Provincial de Videovigilancia. Fue diseñado e implementado en articulación con el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, a través de la Secretaría de Tecnologías para la Gestión, para prevenir y combatir eventuales acciones delictivas en espacios públicos de Rosario y Santa Fe. Hoy incluye 600 cámaras en funcionamiento (400 en la primera ciudad y 200 en la segunda), en tanto que otras 600 están en proceso de instalación y conexión. Estos equipos monitorean las 24 horas del día distintos puntos prefijados de ambos núcleos urbanos. Asimismo, el Gobierno de Santa Fe entregó aportes a 315 municipios y comunas para la instalación de videocámaras en sus respectivas jurisdicciones. e) “Sistema de Comunicaciones Digitales para Seguridad y Emergencias”: En cuanto al equipamiento, el proyecto contempla inicialmente la provisión de casi 5.000 radios, entre terminales portátiles, fijas y móviles, para satisfacer las necesidades de las áreas de seguridad y emergencias de salud. La licitación de este sistema incluyó un vehículo equipado para operar como Estación Móvil de Comando, Control y Comunicaciones, que permitirá incrementar la capacidad operativa y de seguridad por fuera de Santa Fe y Rosario, en eventos culturales o deportivos con asistencia masiva de personas, y ante situaciones de emergencia. Está equipado con: un sistema autónomo de comunicaciones digitales troncalizadas, con puestos de administración y despacho; un sistema autónomo de videovigilancia, que se puede vincular al sistema provincial; una conexión satelital portátil, que permite asegurar comunicaciones de voz y datos en cualquier lugar de la provincia; un vehículo aéreo no tripulado (drone); 20 minicámaras de seguridad móviles; 5 dispositivos de identificación biométrica para registro de huellas digitales. f) “Comisaría”: El Gobierno de Santa Fe encaró un plan integral de construcción y refacción de comisaría en toda la provincia, y puso en marcha un proceso de mejoras sustanciales de los espacios de detención y de atención al público en un gran número de dependencias. Hasta el momento, se inauguraron 12 nuevas comisaría en: Rosario (4), Santa Fe (3), Villa Gobernador Gálvez, Venado Tuerto, Santo Tomé, Reconquista y Colonia Bicha. Se refaccionaron 40 edificios y otros 19 están en proceso de construcción de modernos módulos de detención transitoria: 13 en el departamento Rosario (Rosario, Pérez, Arroyo Seco y Villa Gobernador Gálvez y Granadero Baigorria), y 6 en La Capital (Santa Fe, Santo Tomé y Sauce Viejo).” (“Informe de Gestión. Gobernador Bonfatti 2011-

estas acciones se vieron facilitadas por la sanción de la “Ley de Emergencia en Seguridad”, norma, como vimos, resistida inicialmente por los referentes del ejecutivo “frentista”, pero luego resignificada positivamente dada la posibilidad de acceso amplio a recursos presupuestarios. No deja de ser menor, el hecho de que, esta estrategia de reforzamiento y reproducción del “lenguaje del déficit” cristalizada en la mencionada ley, fue una iniciativa diseñada, promovida y apoyada abiertamente por los legisladores y principales referentes del PJ santafesino.

Dándole continuidad a la práctica política registrada ya en otras administraciones, cada una de esas “respuestas” vinieron arropadas de una sólida estrategia de enunciación mediática, a través de la cuales, los actores políticos procuraron enviar mensajes simbólicos a la ciudadanía y a la propia institución policial a fin de que comprendan que esas “respuestas” eran demostrativas de sus compromisos e inversiones en la “lucha contra el delito”, el apoyo a la institución policial y el reconocimiento de esta última como el recurso estatal central en las políticas de control de la criminalidad y mantenimiento del orden.⁷⁰⁰

3.3.c. La persistencia de los entramados delictivos con participación policial.

Durante el gobierno de Bonfatti continuará la presencia y visibilidad de eventos que denotaban la existencia de densos entramados con participación policial en la regulación ilegal de economías delictivas o de ejercicios abusivos de sus funciones y competencias, produciendo algunos de ellos “escándalos públicos” con intensidades y consecuencias diversas en el terreno político-social y para la figuración político-policial en particular.

2015”. Disponible on line en sitio web: https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/225905/1183262/file/libro_gestion_2015.pdf

⁷⁰⁰ Ejemplos de esta “táctica mediática” se condensaron en noticias periodísticas como las siguientes: “El gobernador pide aunar fuerzas federales y provincial [...] prometió más policías y más móviles” (Rosario 12, Rosario 04/04/2012); “Las TOE salen a las calles rosarinas” (Rosario 12, Rosario, 11/04/2012); “Lamberto: la ciudad necesita algunos refuerzos” (Rosario 12, Rosario, 07/07/2012); “Lamberto se reunión con la Ministra de Seguridad de la Nación [...] acordaron reforzar la presencia de fuerzas federales” (Rosario 12, Rosario, 19/07/2012); “Discurso de Lamberto en el Día de la Policía [...] El titular de la cartera de Seguridad destacó las acciones que se están haciendo en materia de formación y equipamiento para la Policía” (Rosario 12, Rosario, 14/08/2012); “Instalarán 600 videos de vigilancia en Rosario y Santa Fe. Más cámaras en el espacio público” (Rosario 12, Rosario, 04/09/2012); “Bonfatti volvió con anuncios. Compra más móviles” (Rosario 12, Rosario, 26/01/2013); “El gobierno pagará más las horas adicionales. Incentivan a la policía” (Rosario 12, Rosario, 20/07/2013); “Pagan deuda a policías ascendidos” (Rosario 12, Rosario, 05/12/2013); “La provincia invirtió 4 millones en camioneta, autos y moto” (Rosario 12, Rosario, 09/02/2014); “Bonfatti quiere reincorporar a 500 policías. Volver al trabajo” (Rosario 12, Rosario, 11/04/2014); “El ministro Lamberto va mañana al Senado. Para reforzar la policía” (Rosario 12, Rosario, 23/04/2014); “Aprobaron el refuerzo policial con cadetes y suboficiales retirados” (Rosario 12, Rosario, 25/04/2014); “Cien ex policías respondieron al llamado del gobierno para volver a la fuerza” (Rosario 12, Rosario, 23/06/2014); “Nuevos cadetes policiales” (Rosario 12, Rosario, 06/12/2014); “El gobierno suma más de mil efectivos de Policía Comunitaria” (Rosario 12, Rosario, 09/01/2015); “Polémica por el uso de videocámaras voladoras para la vigilancia pública” (Rosario 12, Rosario, 06/04/2015).

Nuevamente aquí se registraron dinámicas y redes de ilegalidades policiales similares a las que ya habíamos identificado en las administraciones anteriores, tales como: la estructuración y despliegue de tramas de recaudación ilegal tendientes al aseguramiento de mecanismos de suspensión de la aplicación arbitraria de la ley;⁷⁰¹ crecimientos patrimoniales injustificados de funcionarios policiales;⁷⁰² extralimitaciones en la aplicación

⁷⁰¹ A título ejemplificativo de la presencia de estas prácticas ilegales podemos apoyarnos en los siguientes casos registrado por la prensa escrita: “Dos oficiales pasado a disponibilidad por extorsión a un corredor inmobiliario” (Rosario 12, Rosario, 18/03/2012); ““Un caso claro de corrupción policial”. El ministro de Seguridad de la provincia atribuyó responsabilidad a los funcionarios que custodiaban la Subcomisaría 3ra. de Las Flores. “Tenemos todo el derecho a pensar que han querido generar un estado de conmoción”, dijo sobre la intencionalidad de la fuga (El Litoral, Santa Fe, 14/05/2012); “Procesados por la fuga de un preso de Alcaidía. Con pruebas suficiente de la coima” (Rosario 12, Rosario, 27/09/2012); “La sorprendente declaración del Toro E. al que la policía le pidió 50 mil pesos. Lo que reveló el preso extorsionado” (Rosario 12, Rosario, 01/09/2013); “Imputaron a cuatro policías de la Alcaidía. Por permitir la salida de dos presos” (Rosario 12, Rosario, 23/04/2013) “El Ministerio de Seguridad desplazó a todo el personal de la dependencia policial. Fugaron 32 presos de la Comisaría 15°” (Rosario 12, Rosario, 24/11/2014); “Denuncian extorsión de policías a supermercadistas chinos” (Rosario 12, Rosario, 29/12/2012); “Alejandra Fedele del Movimiento Evita ratificó denuncias contra policías. Para determinar si pidieron coimas” (Rosario 12, Rosario, 03/01/2013); “Reclamo de Asociación de Meretrices frente a Tribunales. Hay complicidad con el poder” (Rosario 12, Rosario, 29/01/2013); “Extorsión en el robo a la Fiscal. Tres policías de la Comisaría 8° fueron detenidos [...] involucrados en el pedido de coimas realizado a un detenido” (Rosario 12, Rosario, 31/01/2013); “Dos efectivos acusados de extorsión se negaron a declarar” (Rosario 12, Rosario, 01/02/2013); “Intervienen la Comisaría 5ta por un caso de corrupción” (El Litoral, Santa Fe, 21/03/2013); “Un ex comisario investigado por la Justicia es titular de una empresa de seguridad que contrata el Municipio” (Rosario 12, Rosario, 30/09/2013); “Extorsión. La Dirección de Asuntos Internos detuvo al jefe y cuatro suboficiales de policía de Seguridad Rural del Departamento Constitución por pedir 20 mil pesos a un transportista” (Rosario 12, Rosario, 19/05/2014); “Un policía de la Seccional 10° de Santa Fe fue detenido por pedir coimas” (Rosario 12, Rosario 17/07/2014; “Apresaron a un subcomisario. Chantaje policial” (Rosario 12, Rosario, 23/01/2015); “Seis policías denunciados por pedir coimas” (Rosario 12, Rosario, 02/05/2015); “Delitos en la Seccional 9°” (Rosario 12, Rosario, 01/08/2015); “Detuvieron a media docena de policías de la 19° acusados de extorsionar a delincuentes” (Rosario 12, Rosario, 24/08/2014); “La banda de los policías. El jefe y cinco efectivos fueron imputados” (Rosario 12, Rosario, 26/08/2014); “El primer juicio del nuevo sistema penal destapó un hecho de corrupción. Caravana de atropellos judiciales” (Rosario 12, Rosario, 02/01/2015); “Policía cobraba suculentas sumas para acelerar trámites de traslados” (Rosario 12, Rosario, 14/11/2015); “Presos con servicio all inclusive” (Rosario 12, Rosario, 14/01/2015); “Un policía aparece en un video llevándose la bolsa en un operativo” (Rosario 12, Rosario, 24/07/2015).

⁷⁰² Por ejemplo: “Revocan sobreseimiento de Hugo Giuliano. Solo faltó investigar. La Cámara de Apelaciones en lo Penal ordenó que se realicen las medidas de prueba sobre enriquecimiento ilícito del ex comisario” (Rosario 12, Rosario, 27/12/2011); “Comisario en la mira. El Ministerio de Seguridad entregó a la Justicia Penal la investigación que encargó sobre un alto jefe policial por presunto enriquecimiento ilícito” (Rosario 12, Rosario, 14/03/2012); “Una investigación en pleno trámite [...] de jefe policial por enriquecimiento ilícito” (Rosario 12, Rosario, 25/11/2012); “Cuestionan la investigación por enriquecimiento ilícito de jefes policiales. El fiscal quiere mayor prolijidad” (Rosario 12, Rosario, 23/01/2013); “Otra vez ordenan reactivar causas en las que se investigan a policías por enriquecimiento ilícito” (Rosario 12, Rosario, 20/10/2013); “Camporini recibió una lista de 129 policías denunciados por enriquecimiento ilícito. Investigaciones misteriosamente paradas” (Rosario 12, Rosario, 03/11/2013); “Pullaro pidió informes sobre las causas por enriquecimiento ilícito contra policías. Expedientes que duermen en los cajones” (Rosario 12, Rosario, 02/12/2013); “Indagaron a ex jefe de policía de Rosario (Arismendi) por su patrimonio. Cómo justificar lo injustificable” (Rosario 12, Rosario, 04/12/2013); “Las instrucciones que bajó el Procurador Jorge Barraguirre para priorizar tres líneas de persecución penal [...] barrasbravas y su relación con el delito; origen y circulación de armas de fuego en la comunicad y denuncias dormidas sobre enriquecimiento ilícito contra policías” (Rosario 12, Rosario, 12/01/2014); “La UIF pidió información patrimonial de 34 personas. A justificar bienes. El organismo nacional requirió al Ministerio de Economía de Santa Fe un informe de bienes inmuebles, ubicación, dimensiones del terreno y tipo de propiedad de Tognoli y otros comisarios, además de sus familiares (Rosario 12, Rosario, 10/04/2013); “Barraguirre impulsa la investigación judicial al ex jefe de

de las facultades legales⁷⁰³; involucramientos activos en grupos delictivos;⁷⁰⁴ malversaciones y defraudaciones de los recursos públicos;⁷⁰⁵ y usos excesivos de la fuerza,⁷⁰⁶ entre las más visibles. Sobre este último entramado, más allá de los hechos

policía Cristian Sola” (Rosario 12, Rosario, 02/03/2014); “Dos ex jefes policiales deberán dar explicaciones sobre el crecimiento de sus bienes” (Rosario 12, Rosario, 15/06/2014); “Deben declarar dos policías investigados por enriquecimiento ilícito. Cómo hicieron para tener tanto” (Rosario 12, Rosario, 19/06/2014); “Hay decisión de investigar [...] los casos de Toledo y Spoletti están entre los 11 que toman estado judicial ahora. Los otros nueve son los de Juan Enrique Kluwak, Jorge Wolschelej, Raúl Benavente, Marcelo Ejido, Alfredo Polenta, Jorge Martínez, Juan José Raffo, Ariel Bengoechea y Facundo Lencina. Siete de estos once oficiales tienen pendiente la justificación de sus patrimonios. Cinco están menos comprometidos con sus números y tal vez en su descargo demuestren que obtuvieron sus bienes en forma lícita. Los restantes oficiales con investigaciones iniciadas antes de este año son 16. Entre ellos están el ex jefe de la Unidad Regional II Néstor Arismendi, el ex jefe de Orden Público de Rosario Hugo Fornero, los ex jefes provinciales Hugo Tognoli y Cristian Sola. También están Alejandro Druetta, Jorge Blanco, Marcelo Mendoza, Fernando Romitti, Dardo Saucedo, Rodolfo Romero, Daniel Moscatelli, José Luis Ramonda, Omar Pintón y Hugo Giuliano. Por último hay dos casos, los del ex jefe de policía provincial Daniel Cáceres y el de Osvaldo Bejarán, que serán llamados a audiencia imputativa por el fiscal Sebastián Narvaja, del nuevo sistema” (Rosario 12, Rosario, 22/06/2014); “Ricardo Cáceres ex jefe de policía de la provincia. A explicar la fortuna que hizo” (Rosario 12, Rosario, 17/08/2014).

⁷⁰³ Sobre estas prácticas se registraron casos como los siguientes: “Policía. El Ministerio de Seguridad ordenó el pase a disponibilidad de un efectivo de la policía [...] por prestar servicios de seguridad de manera privada” (Rosario 12, Rosario, 08/02/2012); “Detuvieron a un periodista de radio por denunciar abuso policial” (Rosario 12, Rosario, 27/03/2013); “Grave denuncia contra personal policial de la Comisaría 14°. La detención ilegal de seis menores” (Rosario 12, Rosario, 30/08/2013); “Prometen sanciones ejemplares por detenciones ilegales” (Rosario 12, Rosario, 31/08/2013); “Círculo de impunidad. Desalojo arbitrario” (Rosario 12, Rosario, 17/05/2013). “Ordenan investigar a operativos policiales en barrios de Santa Fe. Contra la arbitrariedad” (Rosario 12, Rosario, 29/04/2014); “El regente del ISEP de Zona Sur admitió que detienen por portación de rostro” (Rosario 12, Rosario, 07/09/2015)

⁷⁰⁴ Por ejemplo: “Procesan a dos ex policías por integrar banda que robaba con uniformes” (Rosario 12, Rosario, 30/12/2011); “Poliladron. Policía acusado de sustraer armas de la comisaría” (Rosario 12, Rosario, 12/02/2012); “Amenazas a funcionarios por parte de policías y narcos” (Rosario 12, Rosario, 19/08/2012); “Causas que expusieron los manejos de la ex Drogas Peligrosas [...] supuesta venta de una ametralladora a banda criminal” (Rosario 12, Rosario, 11/11/2012); “Con un policía como cómplice. Proceso por trata” (Rosario 12, Rosario, 08/07/2013); “Intrigas acerca de la seguridad en Departamento San Lorenzo. Mar de fondo azul [...] Vecinos sospechan acuerdo entre bandas y policías” (Rosario 12, Rosario, 19/05/2014); “Sospechosas pérdidas de armas policiales” (Rosario 12, Rosario, 17/11/2014; 18/01/2015 y 20/01/2015); “Un policía detenido acusado de vender a una niña de tres años” (Rosario 12, Rosario, 30/01/2014); “La fiscal acusó a un comisario y tres policías por asociación ilícita. El jefe de la sub 26° era el que robaba” (Rosario 12, Rosario, 27/10/2015).

⁷⁰⁵ Aquí se registran casos como los siguientes: “Condenan a ex jefes policiales del Departamento 9 de Julio [...] por peculado, falsificación de documento público, defraudación a la administración pública y destrucción de documentos públicos” (El Litoral, Santa Fe, 08/03/2014); “Piden Informes sobre Cooperadoras Policiales. El truco del bono contribución” (Rosario 12, Rosario, 12/11/2015);

⁷⁰⁶ Algunas ilustraciones de estas prácticas policiales ilegales ocurridas durante la segunda gestión del FPCyS se encuentran en casos como los siguientes: “Denuncian una muerte por violencia policial en Cañada de Gómez” (Rosario 12, Rosario, 23/12/2011); “Emanuel Suárez, liberado por la muerte de Pimpi Caminos, denuncia a la policía. ‘Me pegan y me piden plata’” (Rosario 12, Rosario, 06/02/2012); “Tormentos policiales en el segundo juicio abreviado que cae en Santa Fe” (Rosario 12, Rosario, 19/02/2012); “Pueblada en María Susana por un caso de apremios ilegales. Policías en disponibilidad por paliza a un menor” (Rosario 12, Rosario, 15/03/2012); “Denuncian apremios ilegales a menores por parte de la policía” (Rosario 12, Rosario, 31/03/2012); “San Jorge se moviliza contra la violencia policial. Es costumbre pegar” (Rosario 12, Rosario, 10/06/2012); “Testimonio de los tres jóvenes torturados por la policía en el Norte. De extrema gravedad institucional” (Rosario 12, Rosario, 10/06/2012); “Torturas en Florencia” (Rosario 12, Rosario, 14/06/2012); “Pasan a disponibilidad a cuatro policías acusado de torturas en Florencia” (Rosario 12, Rosario, 09/07/2012); “Se registró un fuerte aumento de denuncias contra policías por apremios ilegales” (Rosario 12, Rosario, 01/10/2012); “Dos policías de la capital provincial pasaron a disponibilidad. Los ecos del secuestro de un

ilustrativos referenciados a pie de página, en el lapso 2011-2015 acaecieron seis casos emblemáticos del uso excesivo de la fuerza por parte de los integrantes de la policía santafesina, que consideramos rescatar y resumir brevemente:

a) Homicidio de Gabriel Riquelme: a inicios del mes de marzo de 2014, cuatro efectivos del Comando Radioeléctrico de la ciudad de Villa Gobernador Gálvez, de franco de servicio y a bordo de un auto particular, emprenden una persecución injustificada por más de 5 kilómetros y asesinan de dos disparos con sus armas reglamentarias al joven de 20 años Gabriel M. Riquelme. Los policías procuraron fraguar un supuesto enfrentamiento y entorpecieron la investigación modificando los elementos probatorios de la escena del homicidio⁷⁰⁷; b) Homicidio de Leonel I. Mafud: Siete policías rosarinos fueron acusados por su participación en el homicidio de Leonel Iván Mafud, un joven de 26 años asesinado a tiros tras una oscura persecución de la que participaron varios patrulleros del Comando Radioeléctrico, el 8 septiembre de 2014. Luego de perseguirlo por varios kilómetros, los policías emprendieron una feroz agresión armada contra el auto que conducía Mafud, provocándole la muerte. Posteriormente le “plantaron un arma” a la víctima y fraguaron el acta de procedimiento en pos de simular un enfrentamiento⁷⁰⁸; c) Homicidio de Jonathan Herrera: A inicios del mes de enero de 2015, en horas de la siesta, Jonathan Herrera lavaba su automóvil particular en la vereda de un barrio rosarino. Imprevistamente aparece corriendo un joven armado que venía siendo perseguido por tres efectivos del Comando Radioeléctrico, luego de haber cometido un robo en un comercio de la zona. A la

militante social” (Rosario 12, Rosario, 30/10/2012); “Un policía quedó detenido por la muerte de una mujer en la zona Sur” (Rosario 12, Rosario, 27/12/2012); “Padre e hijo detenidos y golpeados en la Subcomisaría 2º” (Rosario 12, Rosario, 20/03/2013); “Pasaron a disponibilidad a un policía que golpeó a un vendedor ambulante” (Rosario 12, Rosario, 28/03/2013); “Denuncia por apremios ilegales. Policías en la mira” (Rosario 12, Rosario, 05/04/2013); “Investigan apremios ilegales contra un joven en la 7º. Lo desfiguraron para que se declare culpable” (Rosario 12, Rosario, 03/05/2013); “Aumentaron las denuncias de apremios policiales contra menores. Investigaciones detenidas” (Rosario 12, Rosario, 33/12/2013); “La justicia no puede avalar la tortura policial” (Rosario 12, Rosario, 12/05/2013); “Círculo de impunidad. Enrique Font” (Rosario 12, Rosario, 17/05/2013); “El fallo que condenó a seis policías por torturas de un joven en Firmat” (Rosario 12, Rosario, 04/09/2013); “Denuncian tortura policial” (Rosario 12, Rosario, 12/15/2014); “Informe del Registro Provincial de Torturas, Abuso Policial y Malas Prácticas. Maltrato en calles y comisarías” (Rosario 12, Rosario, 09/09/2014); “En un mes y medio tienen 185 causas con 18 policías imputados. Apremios, extorsiones y más” (Rosario 12, Rosario, 13/07/2015); “Registran 328 casos de abusos y torturas policiales en la provincia” (El Litoral, Santa Fe, 06/01/2015); “Casos vinculados a violencia institucional, gatillo fácil y enfrentamientos policiales [...] el Defensor General, Gabriel Ganón hace un repaso de los casos más importantes ocurridos durante 2014” (Rosario 12, Rosario, 14/12/2014); “Jefe policial quedó detenido por homicidio. No fue enfrentamiento, fue asesinato” (Rosario 12, Rosario, 06/05/2015); “Grave denuncia por caso de gatillo fácil en la zona Norte. Se cae el relato policial” (Rosario 12, Rosario, 04/60/2015).

⁷⁰⁷ “Para un fiscal, el crimen de Gabriel Riquelme ‘fue una cacería’ de la policía” (La Capital, 29/03/2014); “Piden prisión perpetua para tres policías implicados en la muerte de Gabriel Riquelme” (La Capital, Rosario, 03/03/2015); “Declaran hoy los cuatro policías” (Rosario 12, Rosario, 06/03/2014); “Declaró acusado del crimen de Riquelme” (Rosario 12, Rosario, 10/04/2014).

⁷⁰⁸ “Policías siguen en prisión por el asesinato de Iván Mafud” (La Capital, Rosario, 04/03/2015).

persecución se le sumaron tres jóvenes agentes pertenecientes a la PAT y dos agentes policiales más. Cinco de los efectivos abrieron fuego indiscriminadamente hiriendo al joven perseguido y asestando dos de los disparos en la humanidad de Jonathan Herrera, lo que produjo su muerte. Cuatro de los efectivos policiales fueron acusados de “procedimiento policial imprudente”⁷⁰⁹; d) Caso Franco Casco: Este era un joven albañil radicado en el partido bonaerense de Florencio Varela, quien había viajado a la ciudad Rosario a fines de 2014 para visitar a unos familiares. “El 6 de octubre abandonó la casa de su tía para volver a su ciudad natal, pero nunca llegó a destino. Después de estar desaparecido 23 días, su cuerpo sin vida fue hallado en una zona costera del río Paraná, por Prefectura Naval. La autopsia realizada en el Instituto Médico Legal determinó que Casco murió y que luego su cadáver fue arrojado al río. Desde un primer momento se sospechó que el joven podía haber sido víctima de apremios ilegales en la seccional 7ª donde estuvo detenido, pero la morosidad de la investigación y el tiempo que pasó desde su desaparición y el hallazgo de sus restos complicó el esclarecimiento del caso”.⁷¹⁰ El caso judicial paso de la órbita de la justicia provincial a la federal, investigándose bajo la figura delictiva de “desaparición forzada de persona”. En el mes de octubre de 2017, el juez federal Carlos Vera Barros detuvo e imputó a treinta policías santafesinos por la desaparición y muerte de Franco Casco; e) Caso de Gerardo “Pichón” Escobar: el joven empleado municipal de la ciudad de Rosario fue visto con vida por última vez el 14 de agosto de 2015, a la salida de un boliche bailable de esa ciudad del sur provincial, mientras era perseguido por el personal de seguridad de dicho local. Luego de siete días sin conocer de su paradero, también su cuerpo apareció sin vida flotando en las aguas del río Paraná. Por la muerte de Escobar fueron detenidas cinco personas entre ellas dos efectivos del Comando Radioeléctrico de la URIL.

⁷⁰⁹ El crimen de Jonathan Herrera fue por un “imprudente procedimiento” policial” (La Capital, Rosario, 30/04/2017); “Investigan el origen de las balas que mataron a Jonathan Herrera” (Rosario 12, Rosario, 06/01/2015); “Todo apunta a las balas policiales” (Rosario 12, Rosario, 07/01/2015); “La familia de Jonathan Herrera pidió respuestas en Tribunales. Son asesinos, no policías” (Rosario 12, Rosario, 08/01/2015); “Cuatro agentes de las PAT detenidos por el crimen de Jonathan Herrera” (Rosario 12, Rosario, 13/01/2015); “El juez dictó prisión preventiva sin plazos a cuatro agentes de las PAT” (Rosario 12, Rosario, 14/01/2015); “El caso de los policías presos por la muerte de un joven en un tiroteo. La escasa formación como coartada” (Rosario 12, Rosario, 19/01/2015).

⁷¹⁰ “El juez Vera Barros procesó a 30 policías por la desaparición forzada de Franco Casco” (La Capital, Rosario, 02/10/2017); “Desapareció Franco Casco. Antes fue detenido” (Rosario 12, Rosario, 24/10/2014); “Buscan a un joven que estuvo detenido en la Seccional 7ª. La desaparición de Franco” (Rosario 12, Rosario, 25/10/2014); “Control de Fuerzas de Seguridad investigan la desaparición de Franco Ezequiel Casco. La versión policial tiene sus lagunas” (Rosario 12, Rosario, 26/10/2014); “La Defensoría no fue informada de la detención de Franco Casco” (Rosario 12, Rosario, 24/10/2014); “Los padres de Franco Caso reconocieron el cadáver hallado en el río. Una muerte con muchos puntos oscuros” (Rosario 12, Rosario, 01/11/2014); “Proyecto en diputados sobre Franco Casco” (Rosario 12, Rosario, 08/11/2014).

Luego de fuertes disputas entre los operadores judiciales provinciales y nacionales, el caso pasó bajo la competencia federal investigándose también bajo la figura de “desaparición forzada de persona”⁷¹¹; f) Torturas en Frontera: Doce policías que cumplía funciones en la Comisaría 6ta. de la ciudad santafesina de Frontera, fueron arrestados como consecuencia de la denuncia de Víctor Robledo, quien el 21 de mayo de 2014 fuese privado de la libertad y víctima de severidades en la sede policial mencionada. Al día siguiente, el denunciante, apareció en la vecina localidad de San Francisco, Provincia de Córdoba, crucificado y atado con cinta a una cruz de madera, con el rostro cubierto y un cartel con la leyenda “no robarás”. Los funcionarios policiales imputados por la crucifixión y torturas de Robledo, también fueron investigados por haber vejado y torturado a otra persona detenida y abusado del arma reglamentaria. Según las denuncias los policías de la comisaría 6ta de esa localidad del oeste provincial, habrían obligado a un preso a comer materia fecal y a tomar orina y herido con disparos a otro de los detenidos.⁷¹²

Entre los principales referentes de la segunda experiencia de gobierno del FPCyS, es posible identificar, salvo contadas excepciones, un posicionamiento con visos de homogeneidad inicial respecto a las tramas y los casos de violencia y corrupción policial, en el sentido de que todos ellos desde un posicionamiento abstracto, condenaron, repudiaron y alegaron no ser permisivos con este tipo de prácticas policiales, aseverando que motorizarían todas las respuestas institucionales que estén bajo sus competencias para sancionarlas firmemente y sin excepciones. En el marco de ese posicionamiento de los actores políticos declararon públicamente:

“Nosotros queremos una nueva policía [...] Nosotros creemos que tenemos que trabajar para eliminar lo que está establecido como corrupción estructural [...] Este es un gobierno que no sólo no tolera, sino que no tiene en su gestión hechos de corrupción. Y tampoco lo vamos a permitir ni en la institución ni en los policías en particular. Creo que esto la ciudadanía lo tiene claro” (declaraciones del Ministro Rubén Galassi).⁷¹³

“Nuestro mensaje es claro: reivindicamos a la parte mayoritaria de la fuerza que trabaja con honestidad y decisión, respeta el uniforme y un servicio público como es ser policía. Y rechazamos las facciones minoritarias que actúan en forma ilegal y, que en este caso, han sido parte de aportes a bandas de narcos y no parte de la solución del conflicto [...] La complicidad policial se tiene que terminar. No le hace bien a la

⁷¹¹ “Dos policías y tres patovicas detenidos por la muerte de Gerardo “Pichón” Escobar” (La Capital, Rosario, 29/08/2015); “En reclamo de justicia por la muerte del pibe Gerardo Escobar. Una movilización popular” (Rosario 12, Rosario, 28/08/2015); “Los nuevos estudios refuerzan que Pichón no murió ahogado. La hipótesis más firme es asesinato” (Rosario 12, Rosario, 10/10/2015); “El pase a la Justicia Federal por la muerte de Pichón. Sospechas por intervención policial” (Rosario 12, Rosario, 21/11/2015).

⁷¹² “Denuncian aprietes a víctimas de brutalidad policial en Frontera” (El Litoral, Santa Fe, 11/10/2014); “Dos nuevas denuncias complican aún más a policías de la localidad de Frontera” (La Capital, Rosario, 30/05/2014); “Habló el joven crucificado en Córdoba. ‘Tengo miedo por mi familia’”, (Rosario 12, Rosario, 24/05/2014); “Más derivaciones del caso del joven que apareció crucificado en San Francisco. Ordenan detención de policías” (Rosario 12, Rosario, 25/05/2014); “Más abusos policiales en Frontera. Obligan a comer caca” (Rosario 12, Rosario, 30/05/2014); “Un baleado, otro detenido al que obligan a comer sus heces además del joven crucificado. Todo un record de apremios en Frontera” (Rosario 12, Rosario, 01/06/2014);

⁷¹³ Rosario 12, Rosario, 20/01/2013.

fuerza [...] Nosotros reivindicamos a los buenos policías, a los que honran el uniforme, jerarquizan su actividad y ofrecen su vida en la tarea riesgosa. Y vamos a investigar a los policías que han usado su cargo para beneficios personales, incluso para comprometer a otros policías en su vida y en su familia. En esto estamos actuando como corresponde, ahora se investiga y se da curso a las detenciones. Es lo que nos pide la sociedad: jerarquizar a los buenos policías y dejar de lado a los que comprometen a la institución" (declaraciones del Ministro Lamberto).⁷¹⁴

"No es la primera vez que ocurre este tipo de cosas. Son viejas prácticas que cuesta desterrar, pero estamos con toda la predisposición para que esto cambie de una vez para siempre [...] Los cambios culturales no se producen de un día para el otro. No se puede ir a un almacén o ferretería y comprar un policía nuevo. Los policías se forman, se educan [...] Este gobierno no va a dudar en mandar a disponibilidad a los que no entiendan que este tipo de acciones no tienen lugar en la provincia" (declaraciones del Gobernador Bonfatti).⁷¹⁵

Ahora bien, esta posición homogénea inicial, luego se desgrana y surgen matices cuando aparecen en la arena pública casos concretos (alguno de ellos devenidos en “escándalos públicos”) sobre los cuales se articulan demandas y movilizaciones de organizaciones sociales, de Derechos Humanos y también político-partidarias que reclaman respuestas a los actores estatales y/o denuncian abiertamente su inoperancia y/o complicidad con estas tramas de ilegalidad policial. Es necesario reconocer que durante estos cuatro años de duración de la gestión Bonfatti, la corrupción y la violencia policial fueron fenómenos altamente problematizados y disputados en la arena pública y donde el gobierno provincial fue fuertemente cuestionado por parte de actores diversos como legisladores; operadores judiciales; académicos; comunicadores sociales y organizaciones sociales muy diversas.⁷¹⁶ Simultáneamente a estas problematizaciones críticas, también es necesario reconocer, la existencia de otras posiciones y otros actores en el escenario sociopolítico, que si bien no avalaron (al menos públicamente) estas prácticas policiales, si se mostraron propensos a reproducir el lenguaje y las medidas tributarias del populismo punitivo y del reforzamiento policial.⁷¹⁷

A partir de estas posturas tensionadas, los actores políticos “frentistas” desplegaron para los casos concretos respuestas en las cuales hicieron coexistir, por un lado, reacciones políticas que impugnaban y/o buscaban sancionar la ilegalidad o entramado policial emergente; por otro lado, estrategias marcadamente simbólicas y reactivas, a través de las cuales se procuraba disminuir el impacto y los costos sociales y políticos derivados de los casos de

⁷¹⁴ Rosario 12, Rosario, 19/06/2013.

⁷¹⁵ Rosario 12, Rosario, 31/08/2013.

⁷¹⁶ Solo por nombrar algunos ejemplos podemos mencionar a: el diputado provincial Eduardo Toniolli, al Defensor Provincial, Gabriel Ganón, a Enrique Font; Hernán Lascano, José Maggi, Héctor Galeano, solo por nombrar algunos referentes.

⁷¹⁷ También a título de ejemplo de estos actores podemos mencionar el caso de algunos senadores y diputados provinciales proponiendo reformas legales punitivas (ver “Senadores proponen más prisión preventiva y menos excarcelación”, El Litoral, Santa Fe, 15/06/2012) o de reforzamiento policial (sanción de “Ley de Emergencia en Seguridad”); las recomendaciones antes consignadas del “Consejo Consultivo” o los movimientos y marchas de “víctimas o familiares de la inseguridad”, etc.

ilegalidades policiales, pero sin avanzar con planes y acciones tendientes a prevenir y desarticular estructuralmente estas dinámicas institucionales; y por último, estrategias negacionistas o que buscaban minimizar las consecuencias políticas y legales de estas redes y prácticas de ilegalidad institucional. En ese contexto de reacciones políticas se esbozaron las siguientes opiniones:

"Vamos a explicar que justamente somos los que hemos descubierto a los malos policías. El accionar correcto de la Policía que está investigando y ha llevado adelante procedimientos que en 14 años de conocimiento de personajes que los conoce toda la ciudad, menos los medios de prensa, así lo reflejan, jamás la justicia federal hizo nada para resolver esos casos" (declaraciones del gobernador Bonfatti).⁷¹⁸

"Puede haber policías corruptos, pero me niego a hablar de instituciones corruptas [...]. Yo quiero defender instituciones. Me siento parte de la institución. Así que cada vez que me hablen de corrupción policial, yo voy a hablar de policías que cometen actos ilícitos, que son corruptos, porque tenemos el deber de defender a las instituciones" (declaraciones del Ministro de Seguridad, Raúl Lamberto).⁷¹⁹

"Si hay un control operativo, la manzana no llega a pudrir al resto. Por eso es necesario el control, para que detectar a tiempo esa manzana, que se caiga sola y deje que nazca otra nueva en su lugar" (declaraciones del Secretario de Control Del Vecchio).⁷²⁰

"Cuando hay hechos desgraciados como éste se sacan conclusiones para evitar que se vuelvan a producir. De esto ha tomado debida nota todo el personal policial, ya que los afectados a esa tarea fueron pasados a disponibilidad inmediatamente, sin que esto implique una presunción de culpabilidad, simplemente para permitir a Asuntos Internos y a la Justicia la transparencia total de la investigación [...] Problemas hay varios, pero le puedo asegurar que el pueblo de Santa Fe tendría que reconocer la actividad de la Policía. Acá no va a encontrar bandas de comisarios dedicadas a secuestros extorsivos, como se encontraron en otras provincias. No hay violaciones sistemáticas a los derechos humanos por torturas en cárceles y comisarías. Ni casos de gatillo fácil. Y eso indica que hay una base de trabajo en la policía que es muy rescatable y ponderable" (declaraciones del Secretario de Seguridad Pública, Chaumont).⁷²¹

En el contexto de las relaciones de interdependencia político-policial estos posicionamientos políticos no dejan de ser relevantes en términos de “mensajes” simbólicos para la institución policial, sobretudo dado que de los siete jefes provinciales de la PSF que fueron designados durante las gestiones de Hermes Binner y Antonio Bonfatti, cinco de ellos terminaron siendo denunciados por presuntos enriquecimientos ilícitos o defraudaciones o vinculaciones con el narcotráfico.⁷²²

3.3.d. Los efectos corrosivos de las prácticas policiales de regulación ilegal del narcotráfico.

⁷¹⁸ Rosario 12, Rosario, 15/06/2013.

⁷¹⁹ Rosario 12, Rosario, 25/11/2012.

⁷²⁰ Rosario 12, Rosario, 13/05/2014.

⁷²¹ Rosario 12, Rosario, 01/12/2014.

⁷²² Hasta el momento de finalización de la tesis solamente cinco ex jefes (Ricardo Cáceres, Osvaldo Toledo, Cristina Sola, Hugo Tognoli y Rafael Grau) habían sido denunciados por la comisión de presuntos actos delictivos mientras estuvieron en funciones policiales, registrándose avances muy lentos en la tramitación judicial de las investigaciones mediante las cuales se pudieran determinar o eximir de responsabilidades a los funcionarios denunciados, Salvo en el caso de los dos últimos de los nombrados que se encontraban privados de la libertad. Mientras que no pesaban denuncias penales contra los otros dos ex jefes de policía restantes (Juan L. Hek y Omar Odriozola).

Sin lugar a dudas uno de dinamizadores distintivos de esta etapa de la trama vincular político-policial, fueron también la persistente y cada vez más ostensible visibilidad y regularidad de indicadores que daban cuenta de la extendida vinculación delictiva de sectores de la PSF con el mercado ilegal del narcotráfico, acelerándose y profundizándose este fenómeno que, como lo hemos abordado, ya había tenido sus primeros indicios de existencia en las gobernaciones justicialistas de Carlos A. Reutemann, Jorge Obeid y Hermes Binner. De esta forma prácticas policiales regulatorias similares que habían ya comenzado a tomar forma y consolidarse en períodos previos, tendrán también su presencia durante la administración Bonfatti, tales como: (a) estructuración y despliegue de redes de recaudación ilegal tendientes al aseguramiento de mecanismos de suspensión de la aplicación de la ley y (b) participación activa en las actividades de ingreso, tránsito, distribución y comercialización de mercancías y sustancias ilegales.⁷²³

De la misma forma que lo hicimos en períodos anteriores, con la finalidad de ilustrar algunos de los impactos de estas prácticas policiales regulatorias del narcotráfico, recuperaremos sucintamente tres casos que generaron “escándalos públicos” en el período 2011-2015 e impactaron en el contexto de las relaciones entre actores políticos y policiales. El primero de ellos, el de carácter más emblemático que tuvo y sigue generando agudas consecuencias políticas, sociales y mediáticas, está articulado sobre el denso y viscoso

⁷²³ Dentro de este campo de prácticas tomaron estado públicos los siguientes casos: “Abren causas contra policías sospechados [...] Una denuncia presentada a fines de febrero puso la lupa policial sobre unos quince policías de jerarquía a los que se apunta por beneficiarse con las famosas cajas negras policiales, en este caso vinculadas al narcotráfico [...]” (Rosario 12, Rosario, 04/04/2012); “Narcopolicía detenido en Rosario. Circulaba con 350 bochas de cocaína” (Rosario 12, Rosario, 21/06/2012). “Un cabo primero puso en evidencia la connivencia policial con el narcotráfico en Pérez” (Rosario 12, Rosario, 31/10/2012); “Causas que expusieron los manejos de la ex Drogas Peligrosas. Hay al menos seis causas en la justicia federal en las que quedó expresado el nivel de corrupción de esta fuerza [...] Los detalles de la connivencia policial” (Rosario 12, Rosario, 11/1/2012). “El comisario Baella, investigado por vínculos con un narco” (Rosario 12, Rosario, 29/11/2012); “Procesaron a un ex jefe de Drogas cercano a Tognoli” (Rosario 12, Rosario, 30/12/2012); “Asesinaron en medio de una pelea entre bandas a una militante social. Otra muerte en la jungla narco con connivencia policial” (Rosario 12, Rosario, 10/01/2013); “Los jóvenes baleados en Nuevo Alberdi denunciaron al comisario Mendoza. Otro policía cómplice con los narcos” (Rosario 12, Rosario, 17/01/2013); “El gobierno desplazó al subcomisario cuestionado [...] Denuncia y drogas” (Rosario 12, Rosario, 24/02/2013); “Otro muero y más vinculaciones entre narco y policía” (Rosario 12, Rosario, 14/04/2013); “Allanan casa de un “El comisario Fernández fue procesado en una causa por narcotráfico” (Rosario 12, Rosario, 17/05/2013); “Un policía aparece en un video llevándose una bolsa en el operativo en la narcochacra” (Rosario 12, Rosario, 24/07/2013); “Cayó el Delfín Zacarías. La cocina de drogas más grande del país” (Rosario 12, Rosario, 06/09/2013); “Balearon la vivienda de un ex jefe de Antidrogas de Rosario” (Rosario 12, Rosario, 20/11/2013); “Detuvieron al ex jefe de la Brigada Operativa de Drogas de Rosario. El contacto del Delfín Zacarías” (Rosario 12, Rosario, 06/02/2014); “La justicia federal procesó como coautor del delito de narcotráfico al ex jefe de la Dirección de Prevención y Control de Adicciones” (Rosario 12, Rosario, 21/02/2014); “Ex policía Almirón fue indagado por protección a banda narco” (Rosario 12, Rosario, 27/03/2014); “Descabezan a Brigada Operativa de Drogas. Sospecha connivencia” (Rosario 12, Rosario, 11/05/2014); “Detuvieron a un jefe policial de Reconquista con Drogas” (Rosario 12, Rosario, 12/09/2014); “Otro miembro de la fuerza provincial implicado en narcotráfico” (Rosario 12, Rosario, 09/06/2015)

entramado del mercado ilegal del narcotráfico gestionado y regulado por la organización familiar-criminal “los Canteros” (conocidos mediáticamente como “Los Monos”) contando esta organización con la activa participación de efectivos policiales.⁷²⁴ Esta banda criminal, cuya conformación inicial se remonta hacia finales de la década del 90’ del pasado siglo XX, en el barrio La Granada ubicado en la periferia sur de la ciudad de Rosario, logró hegemonizar, en una parte del territorio rosarino, la gestión del mercado de drogas ilícitas, contando con la indeleble complicidad de sectores de la policía santafesina e integrantes de fuerzas federales como uno de los principales factores posibilitadores de su consolidación y expansión. Las ingentes ganancias generadas por esta empresa criminal permitió, estructurar y desplegar, una densa red en cuya arquitectura se aglutinaban la apropiación y regulación territorial, captación de adolescentes y jóvenes desafiliados socialmente, la connivencia policial, “barrabravas”, sectores “hipócritas” de la economía legal (concesionarias de autos, inmobiliarias, representantes de jugadores de fútbol, contadores, abogados, etc.) y dinámicas de circulación y utilización expresiva de la violencia letal. Este encadenamiento i/legal regenteado por “Los Monos” comenzó a crujir, a “soltarse” y a “desmadrarse” sus eslabones, producto de dos emergentes de uso expresivo de la violencia letal: los asesinatos de Martín “Fantasma” Paz (pareja de una integrante de la familia Cantero) en septiembre de 2012 y de Ariel “Pájaro” Cantero (el líder “carismático” de “Los Monos”) en mayo de 2013.⁷²⁵ Como correlato de estos “eventos” se puso en marcha un vertiginoso e ingobernable raid de venganza homicida que, como sostienen De los Santos y Lascano (2016), “pusieron entre las cuerdas al gobierno entonces, en manos de Bonfatti”, pues este raid evidenció grotescamente no solamente “la indiferencia”, “la minimización” o la “miopía” de los actores estatales voluntariosos y bien intencionados, sino también la participación en la estructura medular del entramado i/legal de sectores de la policía santafesina.⁷²⁶

Lo que siguió después, en la agenda de la gestión Bonfatti, fue un intento de “apropiación política” de la respuesta penal al entramado liderado por “Los Monos”, dando soporte y

⁷²⁴ A los fines de reconstruir y analizar con profundidad la historia y el proceso de construcción de este entramado criminal se recomienda la lectura de la investigación periodística de Germán de los Santos y Hernán Lascano titulada: “Los Monos. Historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno”, Sudamericana, 2016.

⁷²⁵ La Capital, Rosario, 09/12/2012 y 27/05/2013.

⁷²⁶ El impacto de la aguda visibilización mediática de este entramado no solo colocó a la ciudad de Rosario y a la gestión de Antonio Bonfatti en la “tapa de todos los diarios” sino que existieron reacciones y críticas políticas de todos los sectores, siendo tal vez, la manifestación más grotesca de esta crítica, la caracterización del gobierno santafesino hecha en el recinto del Congreso Nacional por parte del diputado nacional del FPV Andrés Larroque, al que definió como “narcosocialismo” (El Litoral, Santa Fe, 03/11/2012).

apoyo al juez Juan C. Vienna, quien en el marco de la denominado “Causa 913/12”, trató de avanzar sinuosamente en la desarticulación de esta banda. Este soporte fue gestionado desde la recientemente creada Secretaría de Delitos Complejos y con la conformación de un “equipo de investigadores” de la División Judiciales de la URII. Con posterioridad un alto oficial de la mencionada secretaría, será investigado e imputado por suministrar “datos” y anticipar las medidas investigativas a los líderes de la familia Cantero. “El expediente 913/12, conocido como causa de Los Monos, llevó a juicio por asociación ilícita a cuarenta y una personas. El juez y el fiscal adjudicaron a esos imputados ser integrantes de una banda, con distintos aportes y roles. La razón de ser de esa banda era cometer una variedad de delitos violentos con los fines de asegurar el control de ciertas zonas geográficas de la ciudad de Rosario, así como de ciertas personas, para establecer un gobierno de facto por sobre toda otra autoridad, con el propósito último de explotar negocios económicos muy diversos (De los Santos y Lascano, 2016:184). Dada la complejidad del caso, el juicio se dividió en etapa, sustanciándose una primera parte en la que están siendo juzgados, mientras se confeccionaba esta tesis, 25 imputados, de los cuales 13 son policías⁷²⁷ y los restantes 12 son civiles,⁷²⁸ lo que demuestra la fuerte imbricación de la policía santafesina en la regulación ilegal del mercado del narcotráfico.

El segundo caso de narcotráfico con significancia y que tuvo una fuerte vinculación con la trama del raid homicida desplegado por los “Los Monos”, fue el asesinato del empresario Luis Medina y de su compañera Justina Castelli Pérez en las calles de la ciudad de Rosario,

⁷²⁷ Los funcionarios policiales imputados son: Ángel Albano Avaca (ex suboficial de la PSF, acusado por asociación ilícita, cohecho y encubrimiento por pasar información a la banda); Cristian Hernán Floiger (ex jefe de Inteligencia de la Dirección de Prevención y Control de Adicciones de Santa Fe., acusado por asociación ilícita por facilitar información a la banda); Omar Ángel Abraham Lescano (ex agente de policía de la Brigada de Investigaciones de Rosario, acusado por asociación ilícita, violación de secreto, cohecho y encubrimiento); Juan Ángel Delmastro (ex sargento de la PSF, está imputado por asociación ilícita y violación de secreto. Fue condenado como partícipe de uno de los homicidios que se investigó); Sergio Rafael Blanche (ex comisario de la PSF, está imputado por asociación ilícita, cohecho y violación de secreto); Eduardo Anacleto Enríquez (suboficial de la PSF, acusado por asociación ilícita, cohecho, violación de secreto y encubrimiento); Diego Javier Cárdenas (cabo primero de la policía rosarina, acusado por asociación ilícita y violación de secreto); Juan José Raffo (ex agente de la PSF, acusado por asociación ilícita, violación de secreto y cohecho); Gustavo Daniel Pereyra (ex comisario inspector de la policía santafesina, trabajaba al momento de los hechos en la Secretaría de Delitos Complejos de Santa Fe, creada para perseguir el narcotráfico y dar soporte al juez Vienna. Imputado por asociación ilícita); Guillermo Rubén Cardini (ex subjefe de la Sección Automotores de la Policía de Rosario, está acusado por cohecho y encubrimiento); Germán Horacio Herrera (ex el jefe de la Sección Sustracción Automotores de la URII, acusado por cohecho y encubrimiento agravado); Roberto Mario Otaduy (ayudante de segunda en la delegación Rosario de Prefectura. Está acusado por asociación ilícita) y Waldemar Raúl Gómez (ex agente de la delegación Rosario de la Policía Federal (PFA) imputado por asociación ilícita y violación de secreto).

⁷²⁸ Los imputados son: Ariel Máximo Cantero; Ramón Ezequiel Machuca; Ariel Máximo Cantero (padre); Leandro Alberio Vilches Jorge Emanuel Chamorro; Mariano Germán Salomón; Andrés Fernández Silvana Jérica Gorosito; Lorena Verdún; Agustín Mauro Ruíz; Walter Daniel y Francisco Rafael Lapiana.

cuando finalizaba del mes de diciembre de 2013.⁷²⁹ Alrededor de la investigación de este caso, se produjeron dos circunstancias poco claras y sinuosas que volvieron a poner en foco crítico a la administración Bonfatti respecto al narcotráfico. La primera de ellas referida a la inspección técnica de una computadora personal del asesinado Medina, la que había sido secuestrada previamente por personal policial en la habitación de un hotel donde se había hospedado el empresario. El procedimiento de apertura y desbloqueo de la computadora secuestrada fue realizada por dos altos funcionarios de la Secretaría de Tecnologías para Gestión del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, generándose controversias en torno a si existió previamente o no autorización judicial para desbloquear la computadora y cuáles eran las razones de la premura del gobierno provincial en realizar esta intervención. Esta situación devino en un nuevo “escándalo público” con denuncias cruzadas entre el oficialismo y la oposición, polémica que impulsó la presentación de una denuncia penal por parte de los diputados Toniolli, Rico y Robustelli contra los funcionarios políticos intervinientes en aquel acto.⁷³⁰ La segunda circunstancia, se produjo casi en forma simultánea con la anterior, cuando una brigada policial de la División Judiciales de la URII (brigada que había sido conformada para asistir al juez Vienna en las tareas investigativas desarrolladas en el marco de la “Causa 912/13”) ingresó, sin orden judicial, a un country ubicado en la zona de Pilar, provincia de Buenos Aires, donde Medina poseía una casa. Nuevamente el entramado narcotráfico-policía tomaba visibilidad y esta vez aumentado por las intervenciones, al menos desprolijas, por parte de los actores políticos.⁷³¹

El tercer y último caso ilustrativo de la connivencia policial con el narcotráfico en territorio santafesino, fue conocido mediáticamente como “el camión de Arroyo Leyes”. A principio de mes de noviembre de 2014, un llamado casual al 911 de un vecino de la pequeña localidad de Arroyo Leyes, ubicada a pocos kilómetros de la ciudad de Santa Fe, derivó en

⁷²⁹ La Capital, Rosario, 30/12/2013.

⁷³⁰ “La Justicia volvió a poner la lula sobre la computadora del empresario narco Luis Medina” (La Capital, Rosario, 27/02/2015).

⁷³¹ “Asesinaron a balazos al empresario Luis Medina investigado por narcotráfico. Otra muerte que marca un duro escenario” (Rosario 12, Rosario, 30/12/2013). “Distintas versiones” (Rosario 12, Rosario, 31/12/2013); “La jueza Rodenas entregó ayer la computadora del empresario asesinado en Rosario. La Mac ya está en manos de Gendarmería” (Rosario 12, Rosario, 01/01/2014); “El gobierno negó que haya manipulado la computadora de Medina. Actuamos a pedido de la Justicia” (Rosario 12, Rosario, 03/01/2014); “La colaboración técnica del Ejecutivo en el Caso Medina. El gobierno en un nuevo laberinto” (Rosario 12, Rosario, 09/01/2014); “Policía no declaró en Causa Medina. Ausente por vacaciones” (Rosario 12, Rosario, 11/01/2014); “Sorpresas en una causa muy caliente” (Rosario 12, Rosario, 15/01/2014); “La intervención de la computadora de Medina. La última palabra” (Rosario 12, Rosario, 09/02/2014).

la puesta en conocimiento de una trama delictiva que finalizó con la condena de una banda dedicada al narcotráfico compuesta por 12 integrantes de los cuales 10 eran efectivos de la PSF. El circunstancial denunciante llamó a la policía al observar movimientos extraños en horas de la madrugada, donde varios hombres trataban de traspasar mercadería entre dos camiones. Al llegar una patrulla policial cercana a esta localidad, constataron que los “trabajadores” habían desaparecido, encontrando en el interior del único camión que había quedado apostado en el lugar por un desperfecto mecánico, un cargamento de 1662,5 kilos marihuana, lo cual fue presentado por las autoridades de la URI como “un gran golpe al narcotráfico”. Pero con posterioridad la investigación judicial, llevada adelante en forma rigurosa por el Fiscal Federal Walter Rodríguez, se focalizó en el destino del segundo camión, donde se había ido la mayor parte del cargamento, para lo cual se había contado con apoyo y logística policial, además de haberse fraguado las actas de procedimiento, patentizándose de esta forma una trama aceitada de connivencia entre narcotraficantes y funcionarios policiales.⁷³² En el mes de junio de 2017 el Tribunal Oral Federal de Santa Fe, condenó a los 12 integrantes de la banda”.⁷³³

La presencia constante y regular de hechos que daban cuenta de la participación policial activa en los entramados de ilegalidades relacionados con el narcotráfico, motivó durante estos cuatro años, y de forma mucho más intensa y por momentos beligerantes, la interpelación social de los principales referentes de la gestión Bonfatti. Obligándolos a tomar posiciones en el escenario público y mediático para dar a conocer sus estrategias políticas en pos de dar respuestas a estos eventos y coetáneamente, buscando reforzar la imagen de gobernabilidad y control que tenían sobre la PSF, reconociendo, asimismo y

⁷³² “Secuestro de camión con una tonelada de marihuana. No está claro el operativo” (Rosario 12, Rosario, 18/11/2014); “Los legisladores quieren escuchar a Lamberto [...] para que informe sobre operativo antidrogas en Arroyo Leyes” (Rosario 12, Rosario, 14/12/2014); “El jefe y el subjefe de la URI imputados en un cargamento de droga. Otra vez con la cúpula comprometida” (Rosario 12, Rosario, 20/12/2014); “Investigación del camión con 1600 kilos de marihuana en Arroyo Leyes. Humo y corrupción policial” (Rosario 12, Rosario, 21/12/2014); “El fiscal Rodríguez reconstruyó la ruta del camión con marihuana varado en Arroyo Leyes. El sargento que se llevó las drogas” (Rosario 12, Rosario, 28/12/2014); “El juez procesó a tres policías. Camión de marihuana” (Rosario 12, Rosario, 04/01/2015); “Otros siete policías a disponibilidad en la RU1. El camión de marihuana trajo cola” (Rosario 12, Rosario, 09/01/2015); “Avanza la investigación sobre la pata policial en un tráfico de drogas en Arroyo Leyes” (Rosario 12, Rosario, 02/03/2015); “Confirman procesamiento de tres policías involucrados en una causa por narcotráfico” (Rosario 12, Rosario, 10/15/2015).

⁷³³ La condena dictada recayó sobre: Alejandro Agüero (ex sargento de la Sección Inteligencia de la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones de la PSF); Martín Díaz (ex jefe de la 8° zona de Inspección y a cargo de la subcomisaría de Arroyo Leyes); Cristian Hang (ex jefe de Orden Público) y ex policías Mauro Ruoppulo, Fabián Manjka, Luciano Astraín, Claudia Moreira, Matías Zoratti, José Murguía y Duilio Papini. Por otro lado, los ex jefe y subjefe de la Unidad Regional I de Santa Fe, Sergio Vergara y Sergio Fernández fueron imputados por “abuso de autoridad” e “incumplimiento de deberes de funcionario público” (“La historia del camión con marihuana de Arroyo Leyes”, El Litoral, Santa Fe, 25/06/2017).

solapadamente, que muchos de estos “eventos” tenían efectos corrosivos sobre legitimidad política de la segunda gestión “frentista”.

En el contexto de esas coyunturas es que actores políticos ensayarán un cúmulo de tácticas al interior de la trama vincular político-policial, en las que se amalgamaron respuestas caracterizadas por una marcada ambivalencia, tal cual venía sucediendo con la gestión anterior, moviéndose pendularmente entre: (a) la desresponsabilización política frente a las evidencias de la existencia de esta trama de ilegalidades, proyectando en otros actores la necesidad de respuesta;⁷³⁴ (b) respuestas políticas mediante las cuales se buscó mostrar la efectividad y productividad policial en el control del narcotráfico;⁷³⁵ (c) respuestas que procuraron dar señales de “autoridad y control” del fenómeno, ya sea mediante la reorganización simbólica de algunas esferas policiales, la sanción administrativa del personal policial involucrado o el desplazamiento o “descabezamiento” de las cúpulas policiales.

3.4. Politización creciente e intensificada.

⁷³⁴ Ejemplo de este posicionamiento lo encontramos en noticias como las siguientes: “El gobernador pide aunar fuerzas federales. Narcotráfico, la gran preocupación” (Rosario 12, Rosario, 04/04/2012); “Lamberto sobre las marchas de vecinos por más seguridad [...] el combate contra la droga no es estricta competencia provincial. Es un delito federal en el que participan otras fuerzas de seguridad y otros estamentos públicos [...] parece que la responsabilidad recayera en la policía santafesina cuando no es así” (Rosario 12, Rosario, 21/06/2012). “Coordinar esfuerzos es fundamental. El gobernador Bonfatti pidió al gobierno nacional que se sume fuerzas federales para combatir el delito” (Rosario 12, Rosario, 18/09/2012); “Duelo verbal después de las balas [...] cuando hablamos de bunkers de la droga tiene los que tienen que actuar es la justicia y el gobierno nacional [...]” (Rosario 12, 16/01/2013); “El Ministro de Gobierno Rubén Galassi destacó la presencia del Estado en la ciudad [...] es necesario un plan nacional de combate del narcotráfico. Es lo que establece la ley, no es un pedido para no asumir responsabilidad” (Rosario 12, Rosario, 20/01/2013); “El Socialismo contraatacó [...] la Nación tiene las principales herramientas para combatirlo pero que explota en los barrios sorprendiendo a los municipios sin facultades para dar respuestas” (Rosario 12, Rosario, 25/01/2013); “Por acciones conjuntas. El gobernador volvió a reclamar un acuerdo con la Nación para combatir el narcotráfico” (Rosario 12, Rosario, 27/01/2013); “Di Pollina de punta [...] El nivel nacional tiene más recursos y responsabilidades. La droga entra por la frontera que sigue siendo un colador. Acá asumimos que el problema existe pero las responsabilidades están en la gestión nacional [...] El narcotráfico es un delito federal” (Rosario 12, Rosario, 29/01/2013); “Lamberto pide que la Justicia Federal no realice investigaciones aisladas” (Rosario 12, Rosario, 11/02/2013);

⁷³⁵ Ilustraciones de reacciones políticas en esta dirección, las encontramos en noticias como las siguientes: “Marihuana. Unos 170 kilos fueron secuestrado [...] El Ministerio de Seguridad indicó que el procedimiento lo realizó la DGPCA” (Rosario 12, Rosario, 21/05/2012); “Cuarenta kilos de cocaína en la terminal” (Rosario 12, Rosario, 26/05/2012); “Decomisaron 14 kilos de cocaína en el Norte. La policía llegó hasta el kiosko” (Rosario 12, Rosario, 12/07/2012); “Derriban narcokioskos. La topadora seguirá en plena actividad” (Rosario 12, Rosario, 15/07/2012); “Cocaína. Dos hombres de 33 y 24 años detenidos con tres kilos de cocaína” (Rosario 12, Rosario 29/07/2012); “Habilitan a la provincia a controlar la venta de precursores químicos” (Rosario 12, Rosario, 25/07/2012); “El ministro Lamberto explicó el operativo ‘azúcar blanco’” (Rosario 12, Rosario, 07/04/2013); “Allanamiento por drogas simultáneos en Rosario y también en VGG” (Rosario 12, Rosario, 09/03/2014); “Gran operativo contra el narcotráfico en la ciudad. Un día particular en Rosario” (Rosario 12, Rosario, 10/04/2014); “Allanamientos en Rosario, Pérez, San Lorenzo, Chabás y Arroyo Seco. Detenidos y droga incautada” (Rosario 12, Rosario, 04/05/2014); “Incautaron 4 toneladas de yerba para fumar” (Rosario 12, Rosario, 01/06/2014); “Operativo de drogas con 19 allanamientos simultáneos y 25 detenidos” (Rosario 12, Rosario, 23/10/2014).

El último dinamizador de red de relaciones político-policiales con alta relevancia observable entre 2011 y 2015 que nos interesa recuperar, fue el marcado proceso de “politización creciente” de la agenda pública vinculada a las políticas de seguridad frente al delito y del gobierno y control de las fuerzas de seguridad. En el caso santafesino, este proceso adquirió ribetes álgidos y tensionados, posibilitado por la debilitada posición del FPCyS originado en su acotado caudal electoral demostrado en 2011 y también en el ámbito legislativo, pues recordemos que el PJ había logrado constituirse como la fuerza política mayoritaria desde diciembre de 2011 tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, sumado, a la inocultable relación conflictiva que la administración Bonfatti tuvo con el gobierno nacional, liderado por Cristina Fernández de Kirchner. Esto con independencia de las políticas y acciones acertadas o erróneas que el “Frente” desplegó en los mencionados campos.

A lo largo de los cuatro años del segundo gobierno del FPCyS, se produjeron beligerantes y virulentos “cruces” entre la coalición de gobierno, la oposición política provincial (fundamentalmente con el PJ y el PRO), con el gobierno nacional y con actores judiciales, académicos, sociales y sindicales. Contienda que se cristalizaron en pujas discursivas y mediáticas, motorización de acciones legislativas, movilización y reclamos en el espacio público, apoyo o retiro de recursos institucionales, logísticos y humanos en materia de seguridad pública, etc.⁷³⁶ De este proceso de “politización creciente” nos parece pertinente,

⁷³⁶ Algunos emergentes de este “proceso de politización creciente” fueron reflejados en noticias como las siguientes: “El PRO quiere saber. Pedido de informe al Ministerio de Seguridad por designación de jefe de la URII” (Rosario 12, Rosario, 15/12/2011); “Cruces entre el gobierno provincial y la oposición. Disputas alrededor de seguridad” (Rosario 12, Rosario, 07/01/2012); “Duro con el juez y la Policía”. Críticas de Ganón” (Rosario 12, Rosario, 15/01/2012); “Reclamos al Ministerio de Seguridad. El diputado Mascioli del FPV pidió se aceleren nombramientos en seguridad y justicia” (Rosario 12, Rosario, 27/02/2012); “Concejal Schmuck pidió informe al Ministerio de Seguridad para garantizar mayor presencia policial en el territorio, eficiencia y control del Ministerio sobre la fuerza” (Rosario 12, Rosario, 03/03/2012); “Con el rojo en la agenda [...] críticas de la oposición ‘no hay manejo de la policía’” (Rosario 12, Rosario, 26/03/2012); “Garré suspendió reunión con funcionarios del Ministerio de Seguridad. Si no nos atiende Garré, nos volvemos, dijo Corti” (Rosario 12, Rosario, 13/04/2012); “La intendenta Fein habló de reclamo de seguridad en su barrio” (Rosario 12, Rosario, 05/05/2012); “Diputados convocó a Corti por sus denuncias sobre corrupción policial” (Rosario 12, Rosario, 20/05/2012); “El diputado Marcelo F. Sain habló sobre la renuncia del Ministro de Seguridad. Cree que la policía santafesina es una de la que más tienen complicidad con el narcotráfico” (Rosario 12, Rosario, 17/06/2012); “Obeid pretende sembrar dudas [...] nos dejó una policía con deudas, sin balas ni uniforme” (Rosario 12, Rosario, 18/07/2012); “Duras críticas de Rossi y Sain. No van a fondo” (Rosario 12, Rosario, 18/09/2012); “El diputado provincial del PRO, Federico Angelini, reclama pago de deudas a policías por adicionales” (Rosario 12, Rosario, 19/09/2012); “El PJ reúne a sus legisladores, intendentes y dirigentes por el caso Tognoli. Piden profunda autocrítica” (Rosario 12, Rosario, 28/10/2012); “El presidente del PJ atribuyó el aumento del narcotráfico al autogobierno policial” (Rosario 12, Rosario, 30/10/2012); “El PJ reaccionó ante la ausencia del ex secretario” (Rosario 12, Rosario, 01/11/2012); “Zabalza salió al cruce del PJ por caso Tognoli” (Rosario 12, Rosario, 05/12/2012); “Rossi volvió a criticar a Bonfatti. Veo poca vocación de gestión” (Rosario 12, Rosario, 07/11/2012); “Nilda Garré habló sobre la provincia”

a los fines ilustrativos, recuperar brevemente tres eventos, pues consideramos que los mismos han tenido relevancia para la trama vincular político-policial, ya que cada uno de ellos, a su modo y con intensidad diversa, cuestionaron o interpelaron las políticas y modalidades de gobierno y control que el gobierno de Antonio Bonfatti tenía respecto a la institución policial:

(a) Interpelación al Ministro de Seguridad: el día 8 de noviembre de 2012, a pocos días que se había producido la detención del jefe de la PSF, Hugo Tognoli, la mayoría del PJ en la Cámara de Diputados votó y aprobó en soledad (no asistieron al recinto los legisladores del FPCyS y del PRO) el pedido de interpelación del Ministro de Seguridad, Raúl Lamberto, apelando a un recurso constitucional de escasa utilización en la historia de la democracia santafesina, lo que daba cuenta de la importancia de la decisión legislativa tomada.⁷³⁷ Al

(Rosario 12, Rosario, 11/11/2012); “Hay legisladores que están ultrabandeados con los Derechos Humanos” (Rosario 12, Rosario, 10/01/2013); “El Movimiento Evita denunció complicidad policial con los atacantes de Nuevo Alberdi y la Provincia lo rechazó” (Rosario 12, Rosario, 13/01/2013); “Disputas políticas y territoriales por cado de Nuevo Alberdi” (Rosario 12, Rosario, 14/01/2013); “El Secretario Drivet sobre el ataque en Nuevo Alberdi. Yo no juego a la política con esto” (Rosario 12, Rosario, 15/01/2013); “Bielsa cuestionó las vacaciones de Bonfatti y Galassi le retrucó. El duelo verbal después de las balas” (Rosario 12, Rosario, 16/01/2013); “Rafael Bielsa criticó la falta de voluntad política de la provincia. La policía es parte del problema” (Rosario 12, Rosario, 18/01/2013); “Galassi: los que nos critican ponían ex militares en seguridad” (Rosario 12, Rosario, 20/01/2013); “La seguridad está fuera de control, dijo Agustín Rossi” (Rosario 12, Rosario, 23/01/2013); “El PS contraatacó acusando al PJ por el uso político del narcotráfico. Denuncian vocación desestabilizante” (Rosario 12, Rosario, 25/01/2013); “Marcharon el diputado Agustín Rossi y líderes del Movimiento Evita. Ni un pibe menos” (Rosario 12, Rosario, 25/01/2013); “Bonfatti respondió a las críticas en seguridad” (Rosario 12, Rosario, 27/01/2013); “Críticas de Enrique Font a las políticas de seguridad provincial. Un pack básico” (Rosario 12, Rosario, 28/01/2013); “Gabriel Ganón le apunto a los responsables de seguir las denuncias contra el narcotráfico” (Rosario 12, Rosario, 28/01/2013); “El partido SI frente al narcotráfico. Necesidad de consenso político” (Rosario 12, Rosario, 28/01/2013); “Otro hecho político contra Bonfatti. Los intendentes del PJ van a la Casa Gris. Le piden que empiece a gobernar” (Rosario 12, Rosario, 30/01/2013); “Intendentes del PJ se movilizaron a la Casa Gris pero no los atendió nadie. Bonfatti no quiere movidas políticas” (Rosario 12, Rosario, 31/01/2013); “Berni duro con Bonfatti” (Rosario 12, Rosario, 05/02/2013); “La ministra Garré se sumó a las críticas contra Bonfatti. No controla la policía” (Rosario 12, Rosario, 09/02/2013); “Garré renovó críticas contra la provincia” (Rosario 12, Rosario, 24/02/2013); “Citarán a la Secretaria de Delitos Complejos. Viglione a Diputados” (Rosario 12, Rosario, 07/06/2013); “Desde el Rectorado el Vicerrector contraatacó al oficialismo provincia. Cruces por el informe “Calles Perdidas”” (Rosario 12, Rosario, 18/07/2013); “Berni: En Rosario la política no tomó el control de la policía” (Rosario 12, Rosario, 22/07/2013); “Críticas de Jorge Obeid. Duro con Bonfatti por las políticas de seguridad en estos seis años” (Rosario 12, Rosario, 27/07/2013); “Reutemann y Macri criticaron a Bonfatti por la Inseguridad” (Rosario 12, Rosario, 19/10/2013); El diputado Toniolli contra la Policía Comunitaria” (Rosario 12, Rosario, 27/01/2014); “Tras la reunión caliente de la Comisión de Seguridad, siguió la polémica” (Rosario 12, Rosario, 01/02/2014); “Convocatoria de Bonfatti a legisladores nacionales” (Rosario 12, Rosario, 15/04/2014); “El PS lo quiere afuera de la Comisión de Seguridad. Al final lo salvaron al diputado opositor Acuña” (Rosario 12, Rosario, 20/04/2014); “Nueva cita. Diputados quieren escuchar a Lamberto” (Rosario 12, Rosario, 14/12/2014); “Rossi critica la formación de los nuevos policías” (Rosario 12, Rosario, 09/01/2015).

⁷³⁷ El periódico Rosario 12 describió algunas de las acciones vertiginosas que desplegaron los integrantes del PJ santafesino, a los fines de lograr el quórum necesario que les posibilitara sesionar y votar el pedido de interpelación del ministro de la administración Bonfatti, de la siguiente forma: “[...] el interbloque del PJ logró reunir a todos sus diputados: Oscar Durruty estaba cerca de Rosario, a 125 kilómetros de Santa Fe, cuando pegó la vuelta por la autopista, hasta la Legislatura. Su colega, Darío Vega, hizo lo mismo, regresó desde las cercanías de San Justo por la ruta 11. Y Alejandra Obeid, interrumpió una licencia por embarazo.

respecto recordemos que durante todas las administraciones del PJ y durante la primera del FPCyS, el oficialismo se apoyó en la mayoría legislativa que tenía en esta Cámara, para “blindar” y “repeler” políticamente los pedidos de interpelación de los distintos ministros con competencia en este campo.⁷³⁸ Asimismo debemos recordar que días antes, precisamente el 25 de octubre, el ministro Lamberto había concurrido a la Legislatura para reunirse, a puertas cerradas, con los legisladores de los distintos bloques, reunión presidida por el Vicegobernador Jorge Henn y por el Presidente de la Cámara de Diputados Luis Rubeo y siendo su resultado plasmado en un acta taquigráfica. A esta circunstancia se le suma que, el gobernador Bonfatti, al día siguiente (26/10/2012) había convocado a todos los legisladores nacionales de la Provincia de Santa a una reunión para abordar la situación conflictiva en materia de inseguridad frente al delito y la corrupción policial, buscando mediante estas estrategias los referentes “frentistas”, contener la “jugada” de pedido de interpelación del ministro de seguridad por parte de la oposición política, estrategias que evidentemente no trajeron aparejado los resultados esperados.⁷³⁹ Sin entrar a considerar el contenido y el resultado del acto de interpelación que estuvo plagado de cruces y momentos tensionantes, lo que queremos resaltar es la relevancia de esta dimensión del proceso de “politización creciente” y su incidencia en la trama vincular político-policial, pues había colocado a uno de sus componentes, los actores políticos, en una evidente situación de vulnerabilidad e inestabilidad.⁷⁴⁰

(b) Iniciativas legislativas: También durante este lapso se van a movilizar en forma pronunciada, un abanico de iniciativas de parte de legisladores de la oposición política pero también del FPCyS, mediante las cuales buscaron instalar tópicos y propuestas en el campo del control del delito y de la institución policial. Esta “proactividad” legislativa, con

Los tres, para dar quórum y votar la primera interpelación a un ministro de Seguridad, en más de veinte años. La resolución salió entonces por unanimidad: 27 a 0 [...] “Hicimos lo que había que hacer”, dijo Urruty, cuando el bloque mayoritario festejó el resultado con aplausos y abrazos” (Rosario 12, Rosario, 09/11/2012).

⁷³⁸ El último Ministro de Gobierno interpelado en la Legislatura Provincial había sido Alberto Didier en el año 1991, durante la gobernación de Víctor F. Reviglio (El Litoral, Santa Fe, 12/11/2012).

⁷³⁹ “A la Legislatura” (El Litoral, Santa Fe, 24/12/2012); “El PJ no está satisfecho con las respuestas de Lamberto. Piden más cambios en la Policía” (El Litoral, Santa Fe, 25/10/2012); “El caso Tognoli y la situación de seguridad. Polémica tras una fallida reunión entre el gobierno y la oposición”. Esta última noticia retrata las posiciones encontradas entre el FPCyS y legisladores del PJ en el marco de encuentro trunco. Agustín Rossi declaraba: “Creemos que en la reunión debían estar presentes los medios de prensa, porque consideramos que no tenemos que esconder nada [...] El tema que veníamos a tratar era de suma gravedad. Hoy sale publicado en un diario nacional (La Nación) que el ministro Lamberto no maneja la Policía de Santa Fe”. Por su parte el legislador “frentista” Juan C. Zabalza puntualizada: “Interpretamos que esto es un intento de desestabilización institucional, algo que nos parece muy grave. Lo que ha sucedido nos genera una gran preocupación [...] creo que era una reunión importante y positiva para los santafesinos en su conjunto y que se hayan levantado abruptamente me parece que no ayuda a nada.”

⁷⁴⁰ “Acusaciones cruzadas en la caliente interpelación al ministro Raúl Lamberto en la Legislatura” (La Capital, Rosario, 21/11/2012).

independencia de los diversos intereses que la nutrían, se presentaban como una respuesta de los legisladores a lo que ellos entendían como una de las principales demandas de la ciudadanía y al mismo tiempo, se lanzaban como forma solapada de “crítica” a la supuesta impericia o ineptitud de las políticas del gobierno de Antonio Bonfatti. En razón de esto último apuntado, muchas de ellas fueron interpretadas como forma de “imposición” y de “utilización” política de esta problemática por la segunda administración “frentista”. De este efecto anclado en el proceso de “politización creciente”, lo que nos interesa resaltar es el carácter ambivalente y contradictorio que tuvieron algunas de estas iniciativas políticas en el seno de la trama vincular político-policial. Pues una parte de ellas parecían estar orientadas a otorgarles mayores recursos e instrumentos de gobierno y control político del dispositivo policial y recortar sus facultades “autónomas”, mientras que otras iban en sentido contrario, es decir buscaban aumentar y reforzar las competencias y recursos policiales. Algunos ejemplos de estas iniciativas legislativas echadas a rodar en este período con suerte dispar fueron: la sanción de la “Ley de Emergencia en Seguridad”;⁷⁴¹ el “Proyecto de ley para aumentar el uso de la prisión preventiva”;⁷⁴² la “Ley de Procedimiento Especial en Flagrancia aumentando las facultades policiales”;⁷⁴³ el “Proyecto de ley de adhesión a la desfederalización del microtráfico otorgándole la competencia a la justicia y la policía provincial”;⁷⁴⁴ el “Proyecto de ley que habilita el derecho de agremiación de los trabajadores de fuerza de seguridad”;⁷⁴⁵ el “proyectos de ley para fortalecer mecanismo de control y regulación de principios rectores de buenas

⁷⁴¹ Justificando la aprobación la diputada primero del Peronismo Federal y luego del PRO, Alejandra Vucasovich indicaba: “La ley de emergencia no tiene que ser tomada por el gobierno como un agravio, sino como un aporte para el actuar rápido y eficaz de la policía ante un problema alarmante. Hoy la preocupación principal de los santafesinos es la inseguridad. Esto es el resultado de políticas inadecuadas [...]” (Rosario 12, Rosario, 09/10/2012).

⁷⁴² El legislador de la UCR, Lisandro Enrico autor del proyecto indicaba: “Es lo que pide la gente [...] La gente confía que cuando la policía ha atrapado a alguien por cometer un robo, a esa persona no se la libera por sus antecedentes, pero no es así [...] No podemos ver el Derecho Penal como en la década del 80’, el garantismo está en crisis.” (“Enrico, el senador que busca facilitar la prisión preventiva”, El Litoral, Santa Fe, 18/06/2012).

⁷⁴³ El autor del proyecto de ley, el diputado radical Santiago Mascheroni justificaba de la siguiente manera la iniciativa: “Con esta norma se estableció un procedimiento más rápido que no viola garantías constitucionales. Es más simple elaborar la prueba y llegar a la condena con celeridad y que se vea reflejado el buen trabajo de la policía. Esta norma evita chicanas jurídicas” (El Litoral, Santa Fe, 03/06/2015).

⁷⁴⁴ El senador del PJ, Eduardo Rosconi autor del proyecto de ley justificaba la iniciativa: “Estamos preocupados porque en este país la droga no es de paso, se instaló y se produce y comercializa, como se vio en Funes. Tenemos pueblos de 300 habitantes donde se vende droga [...] No podemos ir a la policía porque nos dicen que eso lo tenemos que hablar con la justicia federal y encima los procedimientos que hace la policía después se los invalidan los jueces y fiscales federales [...] En la policía provincial se crearán cuerpos especiales y algún día tendremos policías honestos, ¿o no?” (Rosario 12, Rosario, 08/09/2012).

⁷⁴⁵ El diputado del Movimiento Evita, impulsor del proyecto señalaba: “El derecho a la agremiación no debe negarse a ningún trabajador, y un policía o un guardiacárcel es un trabajador más, como cualquier otro” (Rosario 12, Rosario, 03/08/2012).

prácticas sobre la PSF”;⁷⁴⁶ el “proyecto de ley de municipalización de la PSF”;⁷⁴⁷ el “proyecto de ley de creación de policía de proximidad”;⁷⁴⁸ la “Ley de creación del Organismo de Investigaciones y proyecto de modificación de controles policiales externos”⁷⁴⁹, entre otras.

(c) Intervención de fuerzas federales en territorio santafesino: Por último, una de las derivaciones de este proceso de creciente politización y de tensión, fundamentalmente entre funcionarios provinciales y nacionales, estuvo asociado con la intervención de fuerzas federales, particularmente GNA en las ciudad de Rosario y Santa Fe, en tareas de prevención, patrullaje, ocupación territorial, investigaciones, allanamientos, etc. las que se desarrollaron en términos de complementación o directamente de sustitución de esas mismas acciones desplegadas por la PSF.⁷⁵⁰ Desplegando actuaciones políticas históricas

⁷⁴⁶ La diputada de FPCyS impulsora de los proyectos de ley, Alicia Gutiérrez, opinaba sobre las finalidades de los mismos: “Pretendemos modificar la ley 12338, de incremento patrimonial injustificado. Para que la investigación sobre la riqueza se presente como eficiente y ágil en caso de corrupción policial [...] además tuvo media sanción nuestro proyecto sobre ‘principios rectores de conducta de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley’” (Rosario 12, Rosario, 13/11/2012).

⁷⁴⁷ El diputado nacional Agustín Rossi quien motorizó la iniciativa mediante los diputados provinciales Rubeo y Busatto, puntualizaba “Hay que salir del paradigma de la policía única. Hay que animarse a dar un paso en la provincia donde tenemos una situación grave en seguridad. La sensación es que el gobierno santafesino toma decisiones que parecen un analgésico cuando se necesita una reforma estructural de la policía” (Rosario 12, Rosario, 18/12/2012).

⁷⁴⁸ El senador del FPCyS Miguel Lifschitz, autor del proyecto indicaba: “Hay que tener cuerpos bien especializados, más profesionales [...] prevenir antes que reprimir es el objetivo de la nueva policía” (Rosario 12, Rosario, 27/05/2013).

⁷⁴⁹ El diputado del FPCyS, Maximiliano Pullaro, impulsor junto con el diputado Toniolli del primer proyecto convertido en ley y autor del segundo, aseveraba: “Con el narcotráfico no estamos ante agentes ni hechos aislados sino que nos enfrentamos a una cuestión estructural grave que incluiría a 12 comisarías, por lo tanto hay que dar respuestas estructurales. Poner en debate las leyes de Ente de Control Externo de Policía y del Organismo de Investigaciones [...]; la primera para avanzar de manera estratégica en los niveles de control efectivo de la policía, en especial los circuitos económicos y los nichos de corrupción de la fuerza de seguridad, y la segunda para garantizar la especialización de las investigaciones criminales complejas, en ambos casos, con estructuras diferentes a la actual Policía de Seguridad que está altamente sospechada” (Rosario 12, Rosario, 27/06/2013).

⁷⁵⁰ Ilustración de estas tensiones y discusiones quedaron registradas en noticias como las siguientes: “Garré recibe hoy al Ministro Corti” (Rosario 12, Rosario, 12/04/2012); “La disputa por el territorio” (Rosario 12, Rosario, 18/09/2012); “La ciudad que quedó después del desembarco federal antinarco” (Rosario 12, Rosario, 21/09/2012); “Puricelli recibió a Lamberto y su pedido de fuerzas federales para Santa Fe” (Rosario 12, Rosario, 22/10/2012); “Balance de funcionarios nacionales y de la provincia por los allanamientos. El día después del megaoperativo” (Rosario 12, Rosario, 11/04/2014); “Dos diputados provinciales opinan sobre el Megaoperativo y el combate al narcotráfico” (Rosario 12, Rosario, 13/04/2014); “La llegada de las fuerzas federales a Rosario, vista desde el territorio” (Rosario 12, Rosario, 14/04/2014); “Rodríguez y Berni recorrieron distintas zonas de la ciudad” (Rosario 12, Rosario, 15/04/2014); “Berni hizo su balance sobre la presencia de Gendarmería en Rosario. Se respira mayor tranquilidad” (Rosario 12, Rosario, 07/05/2014); “Pelea por los gendarmes” (Rosario 12, Rosario, 24/02/2013); “Berni se llevó los agentes de Gendarmería con críticas a Hermes Binner” (Rosario 12, Rosario, 06/01/2015); “La intendenta Fein criticó las declaraciones de Berni” (Rosario 12, Rosario, 07/01/2015); “Cruces entre Javkin y Ramos por la seguridad. A los tirones por los gendarmes” (Rosario 12, Rosario, 19/01/2015); “La intendenta Fein insistió con los reclamos a Nación. Necesitamos que vuelva Gendarmería” (Rosario 12, Rosario, 22/01/2015); “Son mil gendarmes” (Rosario 12, Rosario, 06/02/2015); “Para Rubeo fue un error haber retirado Gendarmería” (Rosario 12, Rosario, 20/02/2015); “Reunión de los candidatos peronistas con el Secretario de Seguridad Nacional. Gendarmería

desde ambos bandos se observó, por el lado de los actores locales, posiciones que se movieron pendularmente entre el rechazo y la demanda compulsiva de las intervenciones de las fuerzas federales, y, por el lado de los referentes nacionales, las posturas también se movieron pendularmente entre la negación y retaceo y el desembarco operativo, casi en términos de ocupación territorial, de dichas fuerzas. Abandonando el terreno de las mezquindades y el oportunismo político en el que emergió este proceso, nos parece sí importante recuperar algunas de sus derivaciones e incidencias sobre el entramado político-policial. En primer término, la posición reticente de los actores políticos santafesinos a allanarse y aceptar la intervención de las fuerzas federales. Esta posición inicial se justificaba en razón de los efectos que ello traía aparejado en la relación con la institución policial, pues implicaba “correr o suplir” a la policía santafesina de algunas de sus tareas y competencias. Un ex funcionario entrevistado manifestaba al respecto:

“La imposición que querían hacernos desde Nación de bajar con Gendarmería solo con la condición de que teníamos que correr a la policía, se evaluó que podía tener un alto costo interno, políticamente era como aceptar una especie de intervención y policialmente era desautorizar a la fuerza, sabiendo las históricas peleas entre las fuerzas federales y provinciales. Nos preguntábamos ¿qué iba a pasar cuando se vaya Gendarmería? [...] Cuando se acuerda con Berni, la conformación de una coordinación y comando conjunto, esos problemas más o menos se minimizaron, en cada operativo siempre había presencia de funcionarios de los dos gobiernos, aunque la cúpula policial nunca le cerró y aceptó la bajada de Gendarmería en su territorio” (LP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

En segundo término, la apuesta política provincial y nacional de reproducción y el reforzamiento de las prácticas de policiamiento tradicional. Las intervenciones plasmadas particularmente desde GNA en sectores de la periferia urbana rosarina económicamente desafiliadas, se tradujeron en la reproducción de tácticas policiales típicamente militarizadas, en las que se anudaban la “ocupación territorial”, la utilización ampliada, exacerbada y violenta de las facultades de detención, allanamientos, requisas, etc. y el montaje escénico con megaoperativos que incluían la utilización masiva de personal, vestimenta de choque y escudos, móviles acorazados, armas largas, helicópteros, filmación y propagación televisiva, etc. Es decir, los exponentes perfectos de montajes de “teatros o dramas de control”, todos ellos debidamente “explotados” mediáticamente por ambos gobiernos, a través de conferencias de prensa, exhibición de imágenes, de efectos y

regresa a la ciudad” (Rosario 12, Rosario, 15/05/2015); “Tras reunirse en la Casa Gris Bonfatti y Berni acordaron el regreso de Gendarmería” (Rosario 12, Rosario, 19/05/2015); “La Gendarmería y la Policía volvieron ayer a los operativos conjuntos en la ciudad” (Rosario 12, Rosario, 26/05/2015); “Berni volvió a Rosario para coordinar acciones con la policía provincial. Una visita que se repetirá” (Rosario 12, Rosario, 28/05/2015); “Fein y Javkin en un programa de televisión. Celebran el regreso de Gendarmería” (Rosario 12, Rosario, 29/05/2015); “Berni exigió a la provincia un proyecto antes de mandar gendarmes. Quiere un plan de seguridad” (Rosario 12, Rosario, 14/10/2015); “Otro acuerdo de provincia y nación en la lucha contra el delito” (Rosario 12, Rosario, 17/10/2015); “La permanencia de agentes federales. Se quedan hasta diciembre” (Rosario 12, Rosario, 22/10/2015).

elementos secuestrados, etc. Y, en tercer y último término, la construcción simbólica e ilusoria de que por allí transita la verdadera opción de la “lucha contra el delito” y “la recuperación y la pacificación del territorio”. La cual es posible no solamente mediante la reproducción regular y extendida de estos “teatros de control” sino que además se debe contar, dentro de las filas de los actores políticos responsables del área de seguridad, funcionarios poseedores de perfiles operativos y pragmáticos, similares al que portaba uno de los principales artífices y gestores en aquel momento de los “teatros de control”: el médico teniente coronel Sergio Berni (Secretario de Seguridad del Gobierno Nacional de Cristina Fernández de Kirchner). En la creencia de la eficacia de los “teatros de control” y del perfil adecuado que debían portar sus potenciales administradores, el gobierno de Antonio Bonfatti comenzó a sedimentar y darle forma a su anhelo de tener “su propio Sergio Berni”.

3.5. Inestabilidades Funcionales. Virajes en los perfiles del funcionariado como jugada política.

En el contexto y como una de las consecuencias de los factores y condiciones conflictivas y volátiles mencionados al interior de la trama vincular político-policial, se registrará en estos cuatro años de duración de la administración Bonfatti, una persistente inestabilidad funcional que alcanzará por igual a las posiciones de los actores políticos como policiales. En el caso del último grupo, a nivel de las cúpulas, esta inestabilidad tuvo su manifestación paroxística con el caso Tognoli, separado en el mes de octubre de 2012 luego de su detención; en su lugar, como ya lo hemos mencionado, fue designado Cristian Sola, quién producto de las denuncias penales que pesaban en su contra y de un ascenso acelerado de los índices delictivos y de los “escándalos públicos” relacionados con el narcotráfico, fue separado de su cargo junto con el subjefe José L. Romiti (sobre quién también existía una denuncia penal por enriquecimiento ilícito) en el mes de febrero de 2013. La administración Bonfatti, decidió nombrar al director general Omar Odriozola como nuevo jefe de policía de la provincia y como subjefe al también director general Raúl Ardiles.⁷⁵¹ El nuevo jefe policial había ingresado a la fuerza provincial en el año 1985 y su trayectoria laboral la había desarrollado principalmente en la Guardia de Infantería, en las TOE y en los últimos años, entre 2008 y 2013, se había desempeñado, primero como titular de la Unidad de Protección a Testigos y Querellantes en Causas de Delitos de Lesa Humanidad y luego, como jefe de la URI (Depto. La Capital). Esta cúpula policial estuvo al frente de la PSF,

⁷⁵¹ El Litoral, Santa Fe, 04/02/2013.

durante, tal vez, uno de los períodos más convulsionados y conflictivos de su historia institucional. Finalmente serán desplazados en el mes de septiembre de 2015, siendo nombrados los directores generales Rafael Grau y José Luis Amaya en los cargos de jefe y subjefe provincial respectivamente. En el caso de Amaya venía ocupando el cargo de Jefe Regional de la Región 4, Nodo Rosario, mientras que Grau estaba al frente de la Región 5, Nodo Venado Tuerto.⁷⁵² El nuevo titular de la policía santafesina, también había ingresado a la fuerza de seguridad durante la vigencia del sistema democrático de gobierno, en 1986, constituyendo su perfil y trayectoria profesional una particularidad que es necesaria resaltar, pues si bien en los últimos años, más precisamente desde 2013, había ocupado el cargo de jefe de unidad regional (en la URI, URVIII y URIII) el grueso de su carrera (entre 1990 y 2012) lo desarrolló en el área de Relaciones Policiales, es decir el segmento policial encargado históricamente de las estrategias de comunicación institucional y, por sobre todo, de la relación con los medios masivos de comunicación. Es decir, Rafael Grau fue el primer jefe de policía santafesino que provenía del área que procura construir y propagar una “imagen pública” de la institución policial.⁷⁵³

Los actores políticos no solo no estuvieron exentos de las consecuencias de la inestabilidad funcional, sino que los afectó en mayor medida. Algunos de estos cambios y desplazamientos registrados en los escalones superiores de la estructura del MS ya han sido mencionados en los apartados anteriores, de todos ellos consideramos pertinentes reseñar aquí aquellos que tuvieron mayor significancia. En primer lugar, obviamente, el cambio en la titularidad del ministerio con la salida de Leandro Corti en junio de 2012 y la asunción de Raúl Lamberto, virando en el perfil de la máxima referencia ministerial, transitando de un “técnico extrapartidario” a un “político profesional”. Concatenada con esta modificación, se produjo, por un lado, la suplantación del primer Secretario de Seguridad Pública de la administración Bonfatti, Marcos Escajadillo, reemplazado por Matías Drivet. Este último había sido designado por Lamberto al frente de la SCFS, por lo cual fue reemplazo en ese rol por Miguel Picca. Este último funcionario será posteriormente reemplazado, en el mes de mayo de 2014, por el abogado radical Ignacio Del Vecchio.⁷⁵⁴ En el caso de las secretarías de Seguridad Comunitaria y Asuntos Penitenciarios, no sufrieron alteraciones en sus conducciones, permaneciendo a lo largo de los cuatro años en sus cargos de secretarios Ángel Ruani y Pablo Coccocioni, respectivamente (recordemos

⁷⁵² La Capital, Rosario, 16/09/2015.

⁷⁵³ En el mes de septiembre de 2017, el ex jefe policial será detenido en el marco de una investigación penal por presunto fraude y malversación de caudales públicos (La Capital, Rosario, 12/09/2017).

⁷⁵⁴ Rosario 12, Rosario, 11/05/2014.

que luego del caso Tognoli, se creó en el mes de octubre de 2012, una quinta secretaría, la de Delitos Complejos, designando como titular a Ana Viglione, quien permaneció en esa función hasta la finalización del segundo gobierno del FPCyS).

El segundo cambio de mayor significancia en el MS, se produjo en el mes de octubre de 2014, con la designación del Comandante General retirado de la GNA, Gerardo Chaumont en el cargo de Secretario de Seguridad Pública, desplazando de ese lugar a Matías Drivet. La designación del nuevo secretario de seguridad, constituyó uno de los componente más del ostensible del viraje ideológico y pragmático que la gestión de Antonio Bonfatti había comenzado a movilizar desde el mes de julio de ese mismo año, cuando en la órbita del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, se había creado la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales Una especie de “usina de producción de información e inteligencia criminal”, nombrando como responsable del área también a otro Comandante General de GNA retirado, José Ricardo Spadaro.⁷⁵⁵ Completará el cuadro del viraje, la designación en el cargo de Subsecretario de Seguridad Pública, del oficial superior retirado de GNA, Carlos Colombetti. Es en el marco de esta tríada conformada por ex miembros de una fuerza de seguridad devenidos en funcionarios políticos, donde se cristalizó el anhelo de la administración Bonfatti de “tener su propio Sergio Berni”. Al mismo tiempo significó, por un lado, evaporar definitivamente los endeble y escasos objetivos y resultados alcanzados del denominado “Plan de Seguridad Democrática” y, por otro lado, se procuró enviar un mensaje a la institución policial, al poner como principales puntos de referencia política a funcionarios que (si bien tenían como procedencia una fuerza de seguridad nacional) hablaban su mismo lenguaje, entendían sus códigos y por sobre todo respetarían sus tradiciones. Por fin, parecía que los actores políticos acusaron recibo de la demanda policial: la policía se gobierna con policías. No políticos, no expertos, sino uno de “nosotros” en el grupo de “ellos”.

Estas expectativas tributarias del tradicionalismo policial prontamente fueron correspondidas por gestos e iniciativas instrumentalizadas desde la triada de ex gendarmes, al respecto solo mencionaremos dos iniciativas, la primera en el terreno discursivo y la segunda, con la movilización de un “nuevo” proyecto de ley orgánica para la policía santafesina:

(a) En el terreno discursivo los nuevos funcionarios lanzaron aseveraciones como las siguientes que lejos estuvieron de ser disonantes para los oídos del sentido común policial:

⁷⁵⁵ “Tras el desembarco de Tropas Nacionales en Rosario. Nueva Secretaría a cargo de un ex jefe de Gendarmería” (El Litoral, Santa Fe, 06/07/2014).

“Si es por la recuperación de la disciplina, de los valores policiales, le digo que la policía se va a militarizar” (declaraciones del secretario Gerardo Chaumont).⁷⁵⁶

“Lo que si va a cambiar son las estructuras internas de la policía para darle mayor eficiencia. Se ha reestructurado la cadena de mandos. No hay injerencias externas: el que manda es el jefe de policía sin otros factores que interfieran [...] el único que da órdenes en la policía es un policía de jerarquía superior al que recibe la orden [...] Yo no puedo evitar que la policía sea corrupta, que pida una pizza o un helado, pero de ser descubierto será sancionado [...] Vamos a mejorar la infraestructura, hay una voluntad clara del gobernador de dar un vuelco en todo esto. Esa voluntad va acompañada de la asignación del segundo presupuesto de la provincia, después de educación a la seguridad [...] Es simple, yo no pienso ir a la comisaría y decirle al policía que salga a la calle. Yo se lo dije al jefe de policía y es su responsabilidad. El tendrá que delegarla para abajo. Por eso antes hablaba de verticalidad” (declaraciones del secretario Gerardo Chaumont).⁷⁵⁷

“Lo primero que se debe hacer es reconfigurar la policía: de una policía del Estado a una policía de protección social. Esto significa que no debe estar como apéndice o instrumento del poder, dedicada a preservar el poder, ser autónoma [...] Esta es una gran provincia, una de las primeras que creó su policía [...] le digo al aspirante de policía: Usted usa un uniforme honroso con los colores de la provincia [...] Así volvemos a enraizar a la policía a ese modelo. Son temas de valores que tenemos que volver a inculcar en cada policías” (declaraciones del secretario José R. Spadaro)⁷⁵⁸

“[...] la crisis policial actual fue profundizada por la Ley de Personal sancionada en 2006, que según entienden eliminó las jerarquías borrando cuadros de oficiales y suboficiales y generando un escalafón único, vamos a retrotraer esa decisión [...] Acá nosotros vemos confusión en los temas remanidos como la autogestión policial. La policía o el ejército son organizaciones profesionales dirigidas por policías o militares que estudiaron profesiones específicas. La gestión política no se ejecuta superpoblando de controles civiles internos o favoritos en las cadenas de mando, donde nunca llegan a entender la lógica interna [...] Lo que se ensaya fuera de este cuadro no ha dado resultado en ninguna parte” (declaraciones del secretario José R. Spadaro).⁷⁵⁹

(b) Estrategia de reforma legislativa: Durante el año 2015, liderados por el secretario José R. Spadaro, se conformó un equipo de trabajo integrado por abogados, gendarmes y policías santafesinos retirados y otros todavía en funciones, con la finalidad de confeccionar un anteproyecto de ley, que con posterioridad el gobernador Antonio Bonfatti enviaría a la Legislatura Provincial para su tratamiento parlamentario.⁷⁶⁰ El trabajo de este equipo se plasmó en un documento denominado “Anteproyecto. Ley de Policía de Santa Fe”, que constaba de una exposición de motivos, dirigida a los legisladores provinciales, donde se sentaban los fundamentos genéricos del proyecto normativo. El anteproyecto constaba de 176 artículos y un Anexo, cuyo contenido sustancial estaba en sintonía con las

⁷⁵⁶ “Para recuperar la disciplina. Chaumont propone militarizar la policía” (El Litoral, 23/10/2014).

⁷⁵⁷ “Chaumont aseguró que va a “militarizar a la policía”, dale verticalidad y disciplina” (La Capital, Rosario, 24/10/2014).

⁷⁵⁸ “Bonfatti le prepara a Lifschitz una ley integral de Reforma Policial. Marchas y contramarchas de la futura fuerza provincia” (Rosario 12, Rosario, 07/07/2015).

⁷⁵⁹ La Capital, Rosario, 12/04/2015.

⁷⁶⁰ El equipo estaba integrado por el Comandante General (R), Dr. José R. Spadaro, los abogados Ma. Florencia Blotta y Pablo Barbato, quienes conformaban la “Comisión Redactora” y además existía una “Subcomisión Revisora”, integrada por funcionarios de la Central de Análisis de Procesos (CENAP) dependiente de la secretaría que coordinaba el gendarme retirado Spadaro. A estos se les sumó un grupo de denominado de “Intervención y Consulta” conformado por el Comandante General (R) Gerardo Chaumont, el Comandante General (R) Carlos Colombetti, el Comisario General retirado de la PSF, Mariano Savia, el Comisario General retirado de la PSF, José Sánchez Romero, el Comisario General Omar Odriozola (en ese momento jefe de la PSF), el Comisario General Raúl Ardiles (en ese momento subjefe de la PSF), el Comisario Mayor Hugo Rodríguez, el Comisario Mayor Daniel Alcaráz, el Comisario Inspector Héctor Román, el Comisario Mayor José Luis Amaya y el Comisario Mayor, Rafael Grau.

estrategias discursivas ensayadas por la tríada de gendarmes antes referenciada, en esta dirección se proponía, entre las reformas más relevantes, derogar el cuadro único policial y volver al doble escalafón jerárquico dividido en “oficiales” y suboficiales”; se conformaba un “Estado Mayor de Policía”; se modificaba el ISEP, suplantado por el llamado “Centro de Altos Estudios Policiales en la Ciencia y el Derecho de Policía”; se reinstauraban las Escuelas de Policía de Oficiales y Suboficiales y, por último, como dato llamativo, lo cual denotaba la perfilación ideológica del proyecto, dentro de esta ley (reiteramos una “ley policial”) se regulaban las competencias y funciones “políticas” de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Secretaría de Control de Seguridad. Además de este Anteproyecto, el secretario Spadaro confeccionó dos documentos de similares contenido: a) “La crisis profundizada por la Ley 12521”⁷⁶¹ y b) “¿Cómo combatir la inseguridad?”⁷⁶²

En ellos, el comandante general retirado, identifica una serie de factores a los que les atribuye ser los principales generadores de la gran crisis institucional que atraviesa en particular la policía y en general las políticas de seguridad en el contexto santafesino. En el primero de los documentos de destaca los siguientes causales de esta situación: 1) Disolución de la Escuela de Policía. El camino era modificar planes de estudios y cuadro de profesores como ocurrió en Nación desde el advenimiento de la Democracia, pero a nadie, absolutamente a nadie se le ocurrió disolver una de las escuelas más antiguas del país [...]; 2) Eliminación de jerarquías y sustitución por absurdas denominaciones de cargo en los roles de definición de mandos, borrando cuadro de oficiales y suboficiales [...]; 4) Confusión de democracia con elasticidad en las relaciones de mando y obediencia [...]; 9) Confusión en los temas remanidos sobre autogestión policial: la policía como el ejército representan una organización profesional dirigida funcional y técnicamente por policías y militares que estudiaron profesiones específicas y se capacitaron [...] La gestión política no se ejecuta superpoblando de controles civiles internos u adláteres en la cadena de mando, donde nunca llegarán a entender la lógica interna y la complejidad de un cuadro de relaciones internas que crea culturas y subculturas inaccesibles para el no iniciado [...]” (Spadaro, 2014).

⁷⁶¹ Este documento es un “Mimeo” que desde la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales se remitió a otras esferas gubernamentales y del Poder Judicial, siendo su objetivo sistematizar un conjunto de argumentos que fundamentaban la necesidad de llevar adelante un proceso de reforma legal de la PSF.

⁷⁶² Este documento se publicó en el libro que condensa la actividad del “Consejo Consultivo para el Crecimiento de Santa Fe” donde se reflejan las actividades, dictámenes y aportes que se realizan desde el mencionado Consejo, orientados, como dijimos, a nutrir la toma de decisiones del gobierno provincial.

En el segundo documento, reivindica el rol de la institución policial como el principal recurso del estado en el campo de las estrategias de control del delito y critica abiertamente la iniciativa de la gestión Lamberto de avanzar con la estructuración de la PDI, PAT, PC y PSV. Pues esta “fragmentación” no solo atenta contra el buen gobierno policial sino que es uno de los causales de la “crisis de inseguridad”, indicando que: “La policía de la provincia de Santa Fe es una institución centenaria y uno de los pilares fundamentales del sistema de seguridad. En un contexto de violencia y resquebrajamiento de los frenos de contención social, pasa a ocupar una alta prioridad en la gestión de gobierno [...] el proceso de especialización originó anomia y una fragmentación policial severamente perjudicial. En efecto al perderse la visión orgánica centralizada de una sola policía, dio paso a mini policías desprendidas del mismo tronco sin entender que siendo una política de seguridad estatal, requiere de un mando concentrado de asistencia de un Estado Mayor [...] La fragmentación con el propósito de mayor control civil, terminó creando ínsulas no comunicadas ni proactivas unas con otras, agravando la inseguridad ciudadana” (Spadaro, 2015:301).

Esta fue la última acción pendular de los actores políticos de la segunda gestión del FPCyS al interior del entramado político-policial, signada por la búsqueda de empatía y de consenso con las huestes policiales a partir de iniciativas acordes a sus posicionamientos y demandas históricas.

4. Exploraciones de las opiniones y representaciones de políticos y policías (2011-2015). La construcción de categorizaciones como recurso analítico de las relaciones de interdependencia político-policial.

Como último componente que hemos jerarquizado analíticamente para explorar la trama vincular político-policial en el contexto santafesino, a continuación identificaremos las dimensiones más significativas presentes en los “puntos de vistas” de algunos actores políticos y policiales que cumplieron funciones durante la gestión Bonfatti (en torno a cómo estos se pensaron y caracterizaron mutuamente, qué problemas identificaron, qué soluciones fueron inventadas para afrontar esos problemas, qué efectos y fines fueron imaginados, etc.). En base a este objetivo nos apoyaremos en definiciones o categorías que utilizaron los principales referentes políticos del FPCyS, así como también la voz de algunos efectivos policiales para problematizar ciertos tópicos, los discursos que utilizaron para dar sentido a sus acciones, para justificar sus estrategias, sus políticas, etc.

Como lo hemos indicado en la exploración de las administraciones provinciales anteriores, para este período gubernamental también opera el presupuesto comprensivo del análisis figuracional en virtud del cual, las acciones político-policiales, se comprenden como anudamientos y vinculaciones de los “puntos de vistas” que portaban estos mismos actores al interior de las relaciones de interdependencia que los unían. De allí que en la descripción de esas acciones y tácticas que hemos emprendido previamente, se condensan “categorizaciones y puntos de vistas” que se complementan e intersectan con los que a continuación recuperaremos.⁷⁶³

4.1. Principales categorizaciones políticas de la policía emergentes durante el segundo gobierno del FPCyS.

Recostados sobre los contenidos existentes en documentos oficiales, declaraciones públicas, entrevistas en profundidad, etc., es posible identificar y aislar un conjunto de definiciones y caracterizaciones de la institución policial santafesina y de los miembros que la componen (la construcción de un “ellos” policial) movilizadas por una parte de los funcionarios jerarquizados durante el período 2011-2015, que, dada la diversidad de trayectorias y perfiles sumado a la dinámica de alta rotación funcional que se registró en el transcurso de estos cuatro años, es posible aglutinar los puntos de vistas de los actores políticos, en dos grandes grupos. Por un lado, aquellos que tuvieron un mayor grado de regularidad y homogeneidad, es decir que mantuvieron una cierta estabilidad con independencia de los funcionarios que ocupan esos roles preponderantes en la configuración. Y, en el otro agrupamiento, se condensan aquellas categorizaciones con características más heterogéneas y cambiantes, en las cuales sí incidió tanto el perfil de los actores políticos como las coyunturas y vicisitudes que se registraron durante este período gubernamental. Con esto último lo que queremos significar es que un mismo actor, que mantuvo cierta estabilidad funcional, pudo “virar o modificar” su “punto vista” en ese lapso temporal.

✓ Categorización política I. La policía, una institución que resiste.

⁷⁶³ Reiteramos que en el Capítulo 8 de la presente tesis, condensamos y describimos aquellos “puntos de vistas” y categorizaciones, portados tanto por actores políticos como policiales que describieron mayor regularidad y estabilidad a lo largo del período analizado (1995-2015), con independencia de los cambios en las gestiones gubernamentales. En razón de ello, esas caracterizaciones político-policiales, también deben integrarse como insumos comprensivos de este período concreto.

Una categorización que mantiene relativa estabilidad en el grupo de los actores políticos durante la mayor parte de la gestión de Antonio Bonfatti, se vinculó con la definición del dispositivo policial y en particular de algunos sectores que lo componen, como una “institución que resiste” a determinadas intervenciones políticas. En forma regular estas caracterizaciones emergieron en la arena pública frente algún evento o coyuntura, donde las huestes policiales desplegaron acciones evidentes de resistencia o “sabotaje” de algunas iniciativas o decisiones políticas que buscaban afectar sus intereses y posiciones consolidadas. Cuando estas tácticas de resistencia se cristalizaban los actores políticos aseveraban:

“Nosotros somos conscientes de que hay resistencias al cambio dentro de la fuerza provincial a medidas de relevamiento de jefes y el pase a disponibilidad de agentes investigados por delitos y otras irregularidades” (declaraciones del Gobernador Antonio Bonfatti).⁷⁶⁴

“Lejos de amedrentarnos con estos mensajes mafiosos y de resistencia que pretendieron darnos nos da más fuerza porque no están diciendo que estamos en el buen camino” (declaraciones del Gobernador Antonio).⁷⁶⁵

“Podemos contemplar derechos y reconocerlos pero no podemos tolerar que usen el arma que se entrega a una persona para cuidar la vida de los ciudadanos para coaccionar al Estado” (declaraciones del Ministro Rubén Galassi).⁷⁶⁶

“La Policía de Santa Fe tienen unos 22000 efectivos, vamos a poner que el pico máximo de tensión en la plaza de mayo había 300 y sus familiares [...] Quiere decir que no es toda la Policía. Entonces hay algunos que no entendieron el mensaje del gobierno y todavía resisten” (declaraciones del Gobernador Antonio Bonfatti).⁷⁶⁷

Esta caracterización de la existencia de núcleos de resistencia policial, cuya expansión o retracción dependerá de lo que circunstancialmente se “ponga en juego” mediante las decisiones políticas, a su vez era matizado por algunos actores políticos para quienes esas resistencias, no fueron tan lineales, ni generalizadas, pues dependía en gran medida del tenor y la impronta que tenga el “gobierno civil” y sus tácticas dentro de la configuración.

En esta dirección ex funcionarios entrevistados opinaban:

“La policía no es refractaria al gobierno civil, si el gobierno civil les deja las manos sueltas. Cuando los objetivos y las prioridades políticas no pasan o no están dirigidas a disputarle la gestión de las cajas, de los circuitos de corrupción y de la absoluta autonomía en la gestión y regulación del territorio, ahí no hay resistencia [...] Los problemas surgen cuando cambian los funcionarios y se pasa de una gestión autista que dejó hacer a otra que mínimamente quiere consolidar la autoridad política sobre la institución, ahí cualquier decisión dispara las resistencias o el boicoteo” (MT, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal)

“La policía no es refractaria al gobierno civil [...] En un montón de aspectos la policía acepta la conducción civil, sobre todo la que es afín a sus intereses de los más diversos, no solo a los corruptos, por ejemplo, con la designación de Spadaro y Chaumont, ahí seguro un sector policial se sintió más cómodo” (JP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

⁷⁶⁴ Rosario 12, Rosario, 18/09/2012.

⁷⁶⁵ Rosario 12, Rosario, 13/10/2012.

⁷⁶⁶ Rosario 12, Rosario, 13/12/2012.

⁷⁶⁷ Rosario 12, Rosario, 18/12/2012.

Como lo hemos visto en los apartados anteriores esta definición genérica de la policía como “burocracia defensiva” que repele las intervenciones “externas” del poder político, nutrió algunas de las tácticas o jugadas políticas desplegadas en el marco de la configuración, ya sea para “abroquelarse” frente a la resistencia policial y campear los efectos del conflicto o, en otras circunstancias, en razón de la evaluación de los equilibrios de poder y de interpretación política de los posibles causantes de esas resistencias, se motorizaron acciones que más bien buscaron minimizar las tensiones y procuraron tender puentes de diálogo o de consenso con los actores policiales.

✓ **Categorización política II. La policía, una institución que se gobierna por y a través de las cúpulas.**

La segunda imagen que tuvo persistencia entre los actores políticos a pesar de las rotaciones y del cambio de perfil de los principales referentes del MS entre 2011 y 2015, fue la reproducción de la modalidad tradicional de relacionamiento político con la institución de seguridad a través de las “cúpulas policiales”. En las siguientes posturas manifestadas por ex funcionarios que actuaron en aquel período se denota claramente esta modalidad del vínculo político policial:

“Nosotros pensamos que en eso no hay que inventar, hay que responder a la lógica de la verticalidad, con el desmadre que tenía la policía de Santa Fe, no se podía seguir generando mayor fragmentación, porque la imagen que la policía es una, es una imagen falsa, hay policías dentro de la policía. Aquí se observan sectores y grupos o camadas que van gestionando los traslados y ascensos y así van generando los grupos para la gestión de los negocios. Una buena estrategia política debe tener en cuenta esto y tratar de establecer una alianza con los sectores subalternos pero no hay que ser necio y saber que el poder se concentra en las cúpulas policiales y hay que empezar a trabajar desde allí, por eso hay que respetar la verticalidad, no se puede dar lugar a un esquema de gobierno horizontal, tipo asambleario porque eso en nuestros contextos culturales se entiende como desmadre. En nuestro contexto lo veo como sumamente riesgoso [...] Siempre hay que tener algún mecanismo para saber que está pasando abajo, pues las voces de las cúpulas, van a filtrar eso o no van hacerse eco de las demandas y problemas de las bases, tiene que existir la habilidad política de pensar en otros mecanismos o canales para estar informado, pero eso nunca podría ser con una lógica de discusión horizontal y asamblearia [...] Dado que la policía es bien jerárquica y piramidal, entonces necesariamente debés armar y organizar un enlace que baja del ministro al jefe de policía de allí a los 19 jefes de unidad regional. Esa es una forma de entrarle al proceso de gestión política. Como decía Perón, para gobernar a los militares y a la policía y al partido político hay que ser vertical como una plomada” (MT, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

“Para eficientizar el funcionamiento de la policía debe ser disciplina y orden interno, nosotros vamos a respetar la verticalidad y la cadena de mandos. El único que da órdenes es el jefe de policía. La nuestra va a ser una policía con disciplina y con cadena de mando” (declaraciones del Secretario de Seguridad Pública, Gerardo Chaumont).⁷⁶⁸

Si bien se registró algún intento puntual de establecer vínculos con los sectores medios y bajos de la estructura policial o fragmentar una “única cúpula”, los actores del segundo gobierno del FPCyS, apostaron e invirtieron fuertemente en la relación y el vínculo

⁷⁶⁸ El Litoral, Santa Fe, 24/10/2014.

estrecho con el “vértice policial” como estrategia de gobierno de la policía santafesina. Aquí reside uno de los factores que dan sentido a muchas de las iniciativas movilizadas políticamente en el campo de la configuración que anudó policías y políticos en el territorio santafesino durante estos cuatro años.

✓ Categorización política III. La policía, una institución necesaria.

La otra categorización que describió tendencia de regularidad en las opiniones de los actores políticos “frentista”, fue la de reconocer en la policía un dispositivo necesario e insustituible en el campo del control del delito y del mantenimiento del orden. Tributando a un arraigado “fetichismo policial”, los actores políticos no imaginaron y si así lo hicieron, reconocieron el carácter “utópico” de pensar una gestión de estos campos sin la policía. Al respecto algunos de los referentes del MS opinaron:

“Entiendo que no se puede gobernar el área de seguridad sin la policía, no se puede trabajar contra la policía [...] existe la idea errada o que genera grados de confusión de que se puede prescindir de la policía, es pura teoría [...] es una burocracia estatal con 22000 efectivos, con lo que ello implica de desplazamiento territorial, la policía es la presencia y representación del estado público en el territorio y eso implica que uno cuando llega aquí se da cuenta que es el principal instrumento para construir seguridad pública, todo lo demás es accesorio o secundario [...] Hay que tener presente la enorme relevancia que tiene la policía y que es una institución imprescindible para lograr ciertos grados de gobernabilidad de lo cotidiano para luego poder darse alguna estrategia de transformación (MT, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

“El conocimiento que tiene la policía de los territorios y de las personas es incomparable con cualquier otra agencia del estado [...] La policía tiene esa inserción territorial y en esos contactos por las tareas que se le han delegado, fundamentalmente el control del delito, tiene un poder muy grande, es un poder muy grande, más que otras estructuras del estado. (JP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

“El Estado no puede resignar ningún territorio y la policía cumple una función primordial para recuperar los territorios en estado crítico” (declaraciones del Ministro Raúl Lamberto).⁷⁶⁹

“Lo que pretendemos con estos operativos conjuntos entre fuerzas provinciales y federales es tener una ocupación del territorio, a esto lo hemos logrado” (declaraciones del Gobernador Bonfatti).⁷⁷⁰

“Hay por delante muchos cambios estructurales que requiere el Ministerio de Seguridad, hay que ponerse a pensar para seguir avanzando y controlar el territorio. Esta fue la decisión que tomamos hace más de un mes cuando contactamos al Comandante General Chaumont [...]” (declaraciones del Gobernador Bonfatti).⁷⁷¹

“[...] soy un convencido de que no puede haber una política pública sin Policía, hay que partir siempre de la base de la Policía que se tiene, no de la imaginaria; esta es la policía que tenemos, alguien la hizo, alguien la puso aquí” (declaraciones del Ministro Lamberto).⁷⁷²

La caracterización de la policía como insustituible y necesaria, no solo estuvo asentada en la reproducción inercial de un imaginario tradicional, sino que en el caso específico de la administración Bonfatti, existió un fuerte convencimiento etiológico en razón de atribuir a la “pérdida del territorio” por parte del Estado, una de las principales causas de aumento de

⁷⁶⁹ Rosario 12, Rosario, 28/07/2013.

⁷⁷⁰ Rosario 12, Rosario, 28/07/2013.

⁷⁷¹ Rosario 12, Rosario, 21/10/2014.

⁷⁷² Declaraciones vertidas por el Ministro de Seguridad Lamberto en el marco de la “Reunión del Ministro de Seguridad de la Provincia, Raúl Lamberto, con Legisladores Provinciales. Versión Taquigráfica”. Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, 25 de octubre de 2012.

la circulación de la violencia y de la criminalidad. Por lo tanto, en la capacidad de despliegue, disponibilidad temporal y conocimiento microcapilar sobre el territorio (capacidades que históricamente ha hegemonizado la policía) se justificaban las iniciativas tendientes a reforzar esa imagen y esas capacidades. Llamativamente esas mismas “bondades” que hacen de la policía una institución “necesaria e insustituible”, actuaron como condiciones de posibilidad para el despliegue de las tramas de regulación ilegal del delito densamente extendida sobre el territorio “perdido”.

✓ **Categorización política IV. La corrupción policial: ¿estructural o coyuntural?**

Pasando al grupo de categorizaciones que se destacaron por ser más heterogéneas y cambiantes durante este período gubernamental, emerge como una de las más significativas la relacionada con el reconocimiento y las características asignadas al fenómeno de la corrupción policial por parte de los actores políticos. Como seguidamente se observará patentizado en alguna de sus opiniones, la corrupción policial transitó entre definiciones y problematizaciones mediante las cuales se la reconoció como un fenómeno estructural, agudo y por lo tanto necesitado de respuestas políticas firmes y de largo aliento, pasando a posiciones que la entendieron como prácticas aisladas, individuales, encapsulas en determinadas esferas policiales y por lo tanto las respuestas de los actores estatales deberían ser típicamente reactivas y apostar a las supuestas dinámicas de autodepuración institucional. En la reproducción de los siguientes tramos de opiniones de los actores políticos encontraremos ilustraciones de estas dos caracterizaciones de la corrupción policial:

“A la hora de establecer el diagnóstico de los problemas policiales, uno de los que aparecía como principal, era la corrupción relacionada con el narcotráfico [...] era un grado espantoso de complicidad, de cogestión del delito, me corrijo, ya no había cogestión en algunos territorios directamente la policía había montado autónomamente su propia organización criminal [...] La corrupción no era el problema de unos pocos, era una parte importante del funcionamiento cotidiano de la policía [...] Hay que dar un control razonable sobre las ilegalidades policiales, los focos de corrupción policial, el grado de injerencia policial con ciertas economías delictivas como el crimen organizado, eso siempre va a existir. Existió antes y va a existir, hay que trata de buscar, en un horizonte donde la mirada siempre sea negativa, de reducción de daños, disminuir los efectos indeseables, como por ejemplo la violencia, generados por la corrupción policial” (MT, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

“Lo que existe muchas veces es la relación de aquello que permite y es permisivo el poder político con las actividades policiales. Hay algunos consejos que han dado aquellos que han pasado por experiencia de gestión de la policía que sostienen que hay que ser implacable en el control de la gestión de la policía en el narcotráfico y el secuestro extorsivo y por el contrario más permisivos con temas como el juego, la prostitución, etc. En esta provincia se ha manejado políticamente la policía con criterios parecidos, ya sea siendo permisivos o regulando la caja de lo producido. Nosotros cuando asumimos dimos un mensaje claro: “No nos piden plata y nosotros no les pedimos plata. Si ustedes piden plata, hagansé cargo, nosotros no vamos a defender a aquellos que piden plata en su nombre o en el nuestro”. Esos pactos de relajamiento son los que permitieron que la corrupción policial se transforme en problema estructural” (JP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

“Puede haber policías corruptos pero me niego hablar de instituciones corruptas” (declaraciones del Ministro Raúl Lamberto).⁷⁷³

“Nuestro mensaje es claro: reivindicamos a la parte mayoritaria de la fuerza que trabaja con honestidad y decisión, respeta el uniforme y un servicio público como es ser policía. Y rechazamos las facciones minoritarias que actúan en forma ilegal y, que este caso, han sido parte de aportes a bandas de narcos y no parte de la solución del conflicto como es luchar contra narcocriminalidad” (declaraciones del Ministro Raúl Lamberto).⁷⁷⁴

“Las corruptelas mayores y menores, diarias y especiales, no es parte de la naturaleza del ser policial no está en el ADN transmitido desde la formación hasta la práctica cotidiana [...] si hay un control operativo, la manzana no llegará a pudrir al resto. Por eso es necesario el control, para detectar a tiempo esa manzana, que se caiga sola y deje que nazca otra nueva en su lugar” (declaraciones del Secretario de Control Ignacio del Vecchio).⁷⁷⁵

“[...] el pueblo de Santa Fe tendría que reconocer la actividad de la Policía. Acá no van a encontrar bandas de comisarios dedicadas al secuestro extorsivo [...] No hay violaciones sistemáticas a los derechos humanos por torturas en cárceles y comisarias. Ni caso de gatillo fácil. Y eso indica que hay una base de trabajo en la policía que es muy rescatable y ponderable. Corrupción hubo, hay y va a existir [...] Muchas veces la gente se olvida que es la propia policía la que se autodepura” (declaraciones del Secretario de Seguridad Pública, Gerardo Chaumont).⁷⁷⁶

En consonancia con esas definiciones hemos asistido durante esta segunda gestión Bonfatti a estrategias de gobierno y control de la corrupción policial (más allá de si las mismas fueron movilizadas o no como muestra de construcción de autoridad política sobre la policía santafesina) que en forma errática y por momentos endebles, abordaron esta problemática, generando mensajes ambivalentes hacia los actores policiales, lo cual a su vez operó como uno de los factores que desencadenó fuertes y álgidas críticas de diferentes sectores políticos, académicos y periodísticos.

✓ **Categorización política V. ¿Cómo se gobierna la policía?: ¿gobierno civil o autonomía?**

En último término, encontramos en este grupo de categorizaciones políticas de carácter más variopintas y no tan homogéneas, los posicionamientos de los principales actores de la administración Bonfatti, respecto a la tónica general que debe primar en el gobierno y control de la institución policial. Nuevamente aquí se perfilan dos categorizaciones con contornos y contenidos bien diferenciados, por un lado, aquella imagen que reivindica y apuesta por la necesidad de construir y solidificar un gobierno y una autoridad política sobre la institución policial. Por otro lado, aquella que se perfila y se inclina hacia una modalidad del vínculo que gire en torno a la delegación y al aseguramiento, por parte de los actores políticos, de pisos de autonomía y capacidad de dirección y decisión en los sectores superiores de la policía. Ejemplificaciones de estas definiciones se encuentran en

⁷⁷³ Rosario 12, Rosario, 25/11/2012.

⁷⁷⁴ Rosario 12, Rosario, 19/06/2013.

⁷⁷⁵ Rosario 12, Rosario, 13/05/2014.

⁷⁷⁶ Rosario 12, Rosario, 17/12/2014.

las siguientes declaraciones de algunos funcionarios políticos actuantes durante aquella gestión:

“Un objetivo principal fue acortar la autonomía policial [...] queríamos recuperar autoridad política sobre la institución [...] El supuesto es puramente académico, fundamentalmente de aquellos académicos que no han transitado espacios de gestión y de sostener que solamente basta con el gobierno civil y per se es la condición o garantiza de terminar con ciertas prácticas indeseable de la policía, yo creo que eso depende del perfil del gobierno civil. En esta provincia hemos tenido ejemplos de actores políticos que han profundizado la autonomía policial, sobre todos aquellos que vienen de la política [...]” (MT, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

“La policía como una institución que tienen más de 100 años, ha generado sus propios mecanismos de acumulación de poder, desde donde pueden reivindicar los deseos de autonomía. Esa es la primera condición que uno tiene que tener presente para gobernar la institución. Nosotros tratamos de identificar cuáles eran esos mecanismos y nichos de poder autónomo y avanzar con un plan de reforma estructural cuyo horizonte era fortalecer el gobierno político y civil de la policía, limitar definitivamente los nichos de autonomía. Pero cuando no hay convencimiento político, cuando hay explotación política mal intencionada del tema seguridad, entonces en ese contexto empiezan a tomar más protagonismo las voces que quieren volver a la vieja ley policial, que hay que dejar que la policía sea autónoma y de auto dirija porque son profesionales, todas ellas acompañada por senadores que hacen eco de esto presentando proyectos legislativos, dan lugar a la voz policial que lo que falta es conducción, que los políticos y técnicos desconocen la materia policial, todas recetas viejas” (JP, ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, entrevista personal).

“Las reformas policiales siempre se tienen que hacer con la policía, nunca se pueden hacer sin y menos aún contra la policías. Si usted quiere tener legitimidad dentro de la institución debe incorporar las autoridades policiales en el proceso de gestión y luego debe reforzar y delegar la dirección institucional en los mandos superiores” (declaraciones del Secretario de Seguridad Pública, Gerardo Chaumont).⁷⁷⁷

“Usted puede hablar de controlar la policía, de terminar la autogestión policial, todas cosas que suenan bien pero abstractamente, para control hay que conocer y los que se forman y conocen de seguridad son las mismas fuerzas policiales. El control político de la corrupción policial no se soluciona poniendo abogados en la estructura del ministerio, hace la institución lo rechaza, porque lo ven como una especie de “comisarios políticos [...] El esquema adecuado incluye un ministro que fija objetivos generales, asesorado por un Estado Mayor de Policía, que en base a estudios establece cuales son los problemas de la seguridad pública, y de allí se baja a la estructura de la policía descentralizando la ejecución, esto es lo que se entiende por conducción policial centralizada con ejecución descentralizada” (declaraciones del Secretario, José R. Spadaro).⁷⁷⁸

Vemos perfilarse en estas dos caracterizaciones, modalidades de relacionamiento entre actores políticos e institución policial con diferencias notorias y que fueron sustentadas por funcionarios que actuaron en el marco de una misma gestión provincial, y que fueron convocados por un idéntico titular al frente del ejecutivo provincial. Sin entrar a considerar qué conexiones y prácticas con impacto concreto a nivel de la trama vincular político-policial que tuvieron estas categorizaciones, no deja de ser significativa la puesta en circulación de mensajes y señales plagadas de ambivalencia y contradicción hacia las huestes policiales. Generando dislocamientos interpretativos para este último grupo, en el sentido de poder descifrar cual era el “verdadero y genuino” posicionamiento de aquel

⁷⁷⁷ Declaraciones vertidas en el Programa televisivo, “Así estamos”, conducido por Marcelo Fernández en el canal “Somos Rosario”. Disponible on line en el sitio web: <https://www.youtube.com/watch?v=cttO6GDDIkY>

⁷⁷⁸ Declaraciones vertidas en el Programa televisivo, “Así estamos” conducido por Marcelo Fernández en canal “Somos Rosario”. Disponible on line en el sitio web: <https://www.youtube.com/watch?v=bnsXQMX5RwU>

gobierno, ¿era un gobierno que nos construye como un “ellos” (un “nosotros” la policía/los policías) que necesita ser gobernado y controlado? O, por el contrario ¿reivindican nuestra autonomía y apuestan por la delegación institucional? (Sain, 2008). Algunas de estas tensiones se filtrarán en las categorizaciones simbólicas policiales que a continuación exploraremos.

4.2. Reconstrucción de las principales categorizaciones policiales del segundo gobierno “frentista”

En primer término, respecto del “grupo policial”, queremos indicar que en lo que refiere a este período 2011-2015, no contamos con el recurso de la encuesta a funcionarios policiales que sí lo tuvimos para el caso de los otros períodos gubernamentales. En razón de lo cual, para la reconstrucción de los principales “puntos de vistas” de este grupo, nos apoyaremos en las entrevistas en profundidad realizada a personal policial jerarquizado que cumplió funciones en la institución policial en estos 20 años. Para este período específico, en la voz de los policías entrevistados, es posible identificar acciones simbólicas de la construcción de un “otro” (el gobierno/los políticos) frente a un “nosotros” (la institución policial/los policías), así como también es posible distinguir y comprender analíticamente, la presencia de un conjunto de tácticas policiales (algunos de cuyos emergentes principales ya abordamos) asociadas con estas definiciones, que estuvieron orientadas a conservar o aumentar las cuotas de distribución diferencial de poder y autonomía policial relacional durante este período.

✓ Categorización policial I. Políticos diversos, políticas diversas.

En la voz de los integrantes de la policía santafesina entrevistados se evidencia el reconocimiento u otorgamiento con alguna incidencia en las relaciones de interdependencia político –policial, al perfil y la impronta que le dieron aquellos actores seleccionados por el FPCyS para ocupar lugares jerarquizados en el MS. En este sentido los entrevistados manifestaron:

“El gobierno de Bonfatti tuvo tres etapas diferentes. Una del ministro Corti que quiso imponer autoridad y encaminar la institución pero evidentemente no contaba con el apoyo y la confianza del gobernador [...] Intento imponer autoridad pero con un grupo muy pequeño, creyó que controlar es sancionar [...] le pasó como le pasa a todos los expertos, se terminan chocando con la realidad [...] Después vino Lamberto, un hombre bueno, honesto y trabajador pero sin poder ni autoridad [...] Después vinieron los gendarmes, con otro discurso, fue como una intervención que hizo Bonfatti del ministerio, no lo podían echar al doctor Lamberto que era un hombre de ellos y se había bancado todos los quilombos, se había inmolado y por eso armaron la secretaría de Spadaro en Gobierno, era un doble comando, Lamberto se enteraba cosas del ministerio por los diarios [...]” (RG, ex jefe de policía, entrevista personal).

“Los socialista fueron y vinieron, en cuatro años pasaron de Corti y Lamberto con la reforma policial para un lado que la PDI, la Comunitaria, las PAT a Chaumont y Spadaro que vinieron con planes totalmente distintos, decían que todo lo que habían hecho antes estaba mal [...] Mucho discurso, mucho anuncio pero estos cambios te demuestran que no sabían muy bien para donde ir y como siempre terminan siendo todo los mismo [...] Algunos creyeron que podían gobernar sin nosotros y por eso trajeron a Gendarmería, después al final solo queda nuestra institución con errores, con problemas, con corrupción pero siempre estamos, somos como el ejército un mal necesario” (HM, ex oficial de policía, entrevista personal).

“Por más que en los medios y en los anuncios el gobernador y el ministro Lamberto se preocupaban por decir que la política era la misma, los cambios de funcionarios se notaron y en lo que cada uno de ellos pensaba respecto a cómo encarar los problemas y relacionarse con la institución” (DM, ex jefe de policía, entrevista personal).

Sin entrar a considerar “qué” y “cómo” los perfiles de los distintos actores políticos se tradujeron luego en acciones concretas en el terreno del gobierno policial, lo que sí tiene cierta significancia es la percepción policial respecto a la carga simbólica de estos cambios de perfiles políticos en el tenor que “adquirió” la “política policial”. Al mismo tiempo, los policías entrevistados ponen en tensión la impostura pública, por parte de los principales referentes del gobierno, que hablaban de una “única, lineal y estable” política policial, lo cual no se condijo con los hechos emergentes, es decir, en el terreno de lo “efectivamente practicado”. Tampoco era coincidente esa idea de “estabilidad de la política policial”, con los diversos posicionamientos que tuvieron los actores políticos seleccionados para encarnar tales iniciativas. Aquello presentado en la superficie como una “política coherente y homogénea”, luego devenía en “políticas focalizadas diversas” asociadas con la variabilidad de los perfiles de los funcionarios que estuvieron al frente del MS según la voz policial.

✓ **Categorización policial II. Un gobierno en dificultades.**

Otra categorización que puede identificarse en la voz policial es la que vino asociada con la caracterización del gobierno de Antonio Bonfatti como una gestión que atravesó muchas dificultades y coyunturas que la debilitaron, así como también acusó recibo de los impactos provenientes del “proceso de politización creciente” y las inestabilidades funcionales, entre otros condicionantes. Esta caracterización queda delineada en el contenido de las siguientes opiniones expresadas por efectivos policiales:

“El gobierno de Bonfatti fue el gobierno con más complicaciones que yo recuerdo en mi carrera, todos los días explotaba un problema que era tapa de todos los diarios. La institución estaba descontrolada, muertos por todos lados, el paro policial [...] Todo era usado políticamente, le tiraban misiles desde el PJ y del gobierno nacional [...] Quedaron tan debilitados que después vino Berni en papel de salvador, un fantoche que vino a ser prensa y a debilitar al gobierno y a la policía de Santa Fe” (RG, ex jefe policial, entrevista personal).

“El paro de 2013, lo de Tognoli que se enteraron por los diario, las amenazas, la balacera a la casa del gobernador, todas esas cosas les demostraron a muchos que Bonfatti y Lamberto estaban con la guardia baja, terminaron cediendo, otorgando el aumento y sancionando cuanto mucho a un par de movilizados. Esos días, aunque que no eran muchos los manifestantes, para algunos le demostró que la policía a pesar del

abandono de los políticos estaba fuerte y que si el gobierno no oía el reclamo y no cambiaba de política podría desbarrancarse otra vez la situación” (HM, ex oficial de policía, entrevista personal).

“Yo creo que después del caso Tognoli y los efectos que tuvo para la institución que estaba para la cachetada, no sé si de rodillas pero golpeada, la decisión que tomó Bonfatti fue empoderar de vuelta a la policía, muchas opciones no le quedaban, recurrieron a la fuerzas federales pero eso todos sabían que era una solución momentánea, después que se van los ‘aceitunas’ solo queda la policía y ahí tuvieron que ir al pie [...] Yo creo que la designación de Chaumont iba en esa línea” (AT, ex jefe policial, entrevista personal).

“Apenas arrancó el gobierno de Bonfatti parecía que venían con mucha fuerza después la fueron perdiendo. Corti parecía que venía a llevarse el mundo por delante pero después lo terminan echando por un tema político, no de inseguridad ni policial [...] Fue un gobierno con muchos cambios, Corti, Escajadillo, Lamberto, Drivet, el secretario de control, después los Comandantes de Gendarmería, muchos cambios de funcionarios en poco tiempo es toda una señal” (DM, ex jefe policial entrevista personal).

Esta caracterización y adjetivación policial del segundo gobierno del FPCyS, como una administración atravesada en su devenir por continuas dificultades y la derivación de ello en la estructuración de coyunturas de “debilidad de los actores políticos”, constituye un insumo relevante a la hora de comprender algunas “tácticas” de resistencia puestas a jugar en la configuración por parte de sectores de la policía santafesina. No deja de ser relevante el hecho de que en estos cuatro años la trama vincular político-policial transitó por fases de las más convulsionadas que se han registrados en estos 20 años.

✓ **Categorización policial III. Un gobierno que trató de aplacar un mar agitado.**

En último término, en las percepciones de algunos de los policías entrevistados, toma forma la definición de un segundo gobierno “frentista” que, como consecuencia de las dificultades y el desandar un camino plagado de obstáculos y de imprevistos, fue modificando paulatinamente su “política policial”, pasando de una etapa inicial donde la construcción de la autoridad y el control político sobre la institución policial y el ensayo de una programa de reforma plasmado en el “Plan de Seguridad Democrática”, actuaron como “vocabulario de motivos”, hacia otra etapa, donde la agenda de la “política policial” se orientó a tratar de gobernar y encapsular rápidamente los efectos negativos de los momentos álgidos y beligerantes, procurando así aplacar las aguas del escenario sociopolítico, buscando, en voz de los policías, evitar que no existan “grandes olas”. Al respecto algunos ex miembros de la PSF opinaron:

“Yo creo que Bonfatti asumió con la idea que a la cuestión de la seguridad y el narcotráfico el gobierno tenía que darle una respuesta, armó un libreto e intento aplicarlo al principio pero que, como se fueron dando las cosas, reevaluaron los objetivos del comienzo y pensaron: acá no hay materia prima ni la situación está para hacer grandes cambios. Yo creo que el reemplazo de Lamberto por Corti y luego los otros cambios a nivel del ministerio fue para poner a gente con espaldas políticas, que vaya a paso lento, que escuche a la policía y evite que se armen “olas” (AT ex jefe policial, entrevista personal).

“Si lo mirás comparativamente con otros gobiernos, el de Bonfatti fue por lejos uno de los que más invirtió económicamente en la policía, eso nadie lo puede negar [...] Pero ese no era el plan inicial que tenían, eso apareció como respuestas a los conflictos y al hecho de que la situación social y delincencial estaban desatadas. Tenían que rever su plan, acordate que estuvieron así de la intervención” (HM, ex oficial de policía, entrevista policial)

“Para mí el gobierno después de Corti presentó con Lamberto la reforma para salir del quilombo de la detención de Tognoli y después fue regulando, bajando la marcha para evitar conflictos porque si no se explica la lentitud en la toma de las decisiones, el nombramiento en a nivel de la plana mayor de los sospechosos de siempre, decir que armaban la dirección general de PDI y para mover un dedo tenías que ir a pedirle permiso al jefe provincial [...] Lo importante me parece que pasó por la idea de: “hagamos cambios pero si aparecen problemas o resistencia esperamos” (RG, ex jefe policial, entrevista personal).

Se patentiza en la opinión de estos policías la caracterización del segundo gobierno de la coalición “frentista”, en lo que refiere a su “política policial”, como fuertemente condicionada por el contexto sociopolítico, abandonando rápidamente lo que parecía ser un intento de introducir modificaciones sustanciales que impacten en los equilibrios de poder respecto a la institución policial, procurando acumular a su favor los diferenciales de poder y disminuyendo, consecuentemente, los grados de autonomía policial. Ahora bien, los actores políticos dada la alta conflictividad existente en el período reorientaron, de acuerdo a la voz policial, sus objetivos y tácticas aggiornando y regulando sus intensidades y velocidades.

5. Políticos y policías (2011-2015). Un breve racconto de los principales emergentes empíricos de una trama vincular atravesada por intensas inestabilidades.

Repetiendo el ejercicio realizado respecto a las cuatro administraciones provinciales previas, y dada nuestra perspectiva teórica-metodológica seguidamente sistematizaremos las principales variaciones registradas en los componentes analizados de la trama vincular político-policial entre diciembre de 2011 y diciembre de 2015, insistiendo que este ejercicio no tienen un afán repetitivo de lo hasta aquí explorado, sino que se trata de un breve ejercicio de recuperación de los emergentes empíricos más significativos. En esta dirección consideramos pertinente señalar que el gobierno de Antonio Bonfatti, en el terreno de su política policial navegó y tomó posiciones de carácter cambiantes y ambivalentes en lo que refiere a movilizar inversiones y energías política que posibiliten a su gobierno tomar y consolidar posiciones jerarquizadas respecto al dispositivo policial y que, al mismo tiempo, disputen abierta y constantemente la distribución diferencial de poder a su favor con la consecuente disminución de los grados de autonomía policial relacional. También es importante reconocer la existencia persistente de eventos y procesos dinamizadores de la trama vincular político-policial, productores de agudos momentos de alta conflictividad e inestabilidad, interpelando, como no se había registrado en las administraciones previas, al gobierno provincial. Esta situación se visualizó como un factor corrosivo de la estabilidad y la legitimidad del gobierno provincial, así como de crítica del tipo y modalidad de vínculo existente entre política y policía. Al respecto los actores “frentistas” ensayaron

pendularmente respuestas tendientes a resolver estas confrontaciones y dilemas políticos. Sobre esta estrategia política inestable y variable, se estructuraron y desplegaron un cúmulo de estrategias policiales, algunas de las cuales se plasmaron como actos de resistencia abierta, mediante los cuales se procuraron conservar o aumentar los diferenciales de poder y grados de autonomía a favor de las huestes policiales. Esto generó, al interior de las relaciones de interdependencia político-policial, coyunturas caracterizadas por la inestabilidad y conflictos persistentes, que fueron respondidas por tácticas políticas que buscaron tejer consensos variables entre los dos grupos. Produciendo este movimiento general, equilibrios fluctuantes en los grados de distribución diferencial y de autonomía de un grupo respecto del otro.

Encontramos nuevamente aquí indicadores que nos previenen y nos llaman a la precaución al momento de caracterizar las situaciones y modalidades de relación entre políticos y policías existente durante este período 2011-2015, que se puedan catalogar binariamente como de absoluta “autonomía policial” o absoluta o pura “subordinación y uso instrumental” de dicho dispositivo por parte de los actores políticos. Los vínculos de interdependencia funcional tejidos entre ambos, dinamizó situaciones de jerarquía y subordinación de forma variable e inestable, reforzando el “doble vínculo” entre estos actores, alimentando la mutua “necesidad” y “complementariedad” entre los grupos. Entre los emergentes empíricos más importantes que fundamentan este breve racconto conclusional recuperamos los siguientes:

- ✓ El segundo gobierno del FPCyS mantuvo la decisión política, ensayada en la gestión previa, de posicionar al MS como la esfera gubernamental responsable de acumular capacidades y saberes en el diseño e implementación de políticas de control del delito y de política policial y por lo tanto, mantener esta cartera ministerial como principal punto de referencia en las relaciones de interdependencia con la PSF.
- ✓ En el “armado” del equipo de gestión del MS, nuevamente se registró el acoplamiento, por momentos conflictivos, entre funcionarios “técnicos”-“extra partidarios” y “políticos profesionales” pertenecientes a distintas fuerzas que integraban la colación política gobernante. Este “vértice ministerial” debió apoyarse en un “staff burocrático” con escasa experticia en este campo y que sedimentaba capas geológicas de empleados provenientes de gestiones del PJ y del FPCyS.
- ✓ En el caso de la institución policial, su estructura organizacional y funcional, primariamente no sufrió alteraciones, aunque con posterioridad, con el lanzamiento del

“Plan de Seguridad Democrática”, se registrarán iniciativas políticas que buscaron reorganizar y fragmentar la estructura tradicional con la creación de policías especiales (PDI, PC, PAT, PSV) y con la creación de cinco Regiones Policiales. En la etapa final del gobierno de Bonfatti existió un proceso, motorizado desde el propio MS, que busco desarticular y ralentizar esta iniciativa procurando volver al modelo de organización tradicional.

✓ En el terreno de las iniciativas políticas, estas se pueden dividir en tres momentos diferentes, asociados cada uno de ellos con el perfil de los principales referentes del MS y la impronta dada por estos a la política policial: Leandro Corti (diciembre de 2011 a junio de 2012); Raúl Lamberto (junio 2012 a octubre 2014); Gerardo Chaumont (octubre 2014 a diciembre de 2015). En cuanto a las estrategias y tácticas de resistencia y consenso erogados desde las huestes policiales, este fue un período donde hubo un aumento sensible de las mismas (incendio en depósito policial diciembre de 2011, facilitamiento de evasiones, autocuartelamiento policial en la UR II septiembre de 2012, los levantamientos policiales de diciembre de 2013, etc)

✓ En el transcurso de la gestión de Antonio Bonfatti se registró la mayor secuencia y emergencia ostensible y extendida de dinamizadores altamente conflictivos e inestabilizantes de la trama vincular político-policial de estos 20 años explorados (Triple crimen, Caso Tognoli, atentado a la casa del gobernador, levantamientos policiales, crisis de inseguridad, aumento vertiginoso de la tasa de homicidios dolos, “escándalos públicos” asociados a la connivencia policial con el narcotráfico, uso paroxísticos de la fuerza policial –Casos Herrera, Riquelme, Casco, Escobar, etc.-)

✓ A parte de los dinamizadores inestabilizantes de la configuración antes mencionados, sin duda alguna, uno de los más significativos y con efectos de alta intensidad, fue el “proceso de politización creciente” en torno a las interpelación, usos críticos variados e impugnaciones de las políticas de seguridad y del gobierno de la institución policial ensayados por la gestión Bonfatti. Articulados sobre este proceso de politización, tanto actores del gobierno “frentista” como de la oposición política provincial y nacional, desplegaron un denso abanico de jugadas y estrategias que sacudieron el escenario sociopolítico en general y en particular las relaciones de interdependencia político policial (solo a título ejemplificativo recordemos el acto de interpelación legislativa del ministro Lamberto y el “desembarco y la ocupación territorial” de fuerzas federales en la ciudad de Rosario). Producto de esta alta inestabilidad, la gestión Bonfatti producirá un marcado

viraje ideológico y operativo en su política policial, pasando inicialmente de la reivindicación de la necesidad de establecer mecanismos y modalidades de autoridad y gobierno político férreo para acotar la autonomía del dispositivo policial; a la construcción simbólica, con efectos acotados, del Plan de Seguridad Democrática; finalizando con la designación de ex miembros de fuerzas de seguridad federal como los responsables de las políticas de seguridad y el gobierno de la institución policial, propiciando proyectos y medidas concretas a contrapelo de lo que había sido la tónica discursiva “progresista” de esta gestión.

✓ En el terreno de la construcción de categorizaciones o fronteras simbólicas mutuas, se observa la presencia persistente, en la perspectiva de los actores políticos, de definiciones de un “ellos” (institución policial/policía) a los que se los caracterizan como resistentes a determinados controles políticos, que necesitan ser gobernados a través de las cúpulas y que importan un recursos necesario e insustituible en las estrategias de control del delito y del mantenimiento del orden. Asimismo emergen definiciones de carácter más heterogéneas y cambiantes respecto a la corrupción institucional (pensada y representada como fenómeno estructural y generalizado o aislado e individual) y a la modalidad del gobierno político de la institución (gobierno civil vs autonomía institucional). En el caso de las voces policiales, las categorizaciones de un “ellos” (la política/los políticos) se articularon fundamentalmente en torno a la caracterización de la gestión Bonfatti como heterogénea en sus actores y planes, tensionada entre el discurso y los efectos de su política policial y sobretodo portadora de cierta dificultades y debilidades.

Capítulo 8

Conclusión de la tesis: reconstrucción de las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policiales en la Provincia de Santa Fe (1995-2015)

Pretendemos en esta parte final de la tesis realizar una reconstrucción de las relaciones de interdependencia entre actores políticos y policiales en el contexto santafesino a partir de una perspectiva global que, por un lado, anude e integre las dimensiones analíticas más relevantes identificadas en las diferentes etapas gubernamentales incluidas en el recorte temporal de nuestra exploración y, por otro lado, que nos posibilite retomar las preguntas e hipótesis de investigación. Consideramos que esta mirada en clave de reconstrucción procesual e histórica, nos permitirá describir y comprender la trayectoria y transformaciones de la trama vincular político-policial en términos de rupturas y continuidades en las dimensiones de los equilibrios cambiantes e inestable de poder, de las estrategias de gobierno, resistencia y consenso, en los grados cambiantes de autonomía relacional y en la construcción de “fronteras simbólicas” registradas en estas dos décadas.

1. Dilema de los actores políticos santafesinos: ¿cómo gobernar la institución policial?

En el caso de la provincia de Santa Fe -tal cual lo hemos procurado analizar y fundamentar empíricamente en el Capítulo 2- promediando la década del 90' del pasado siglo veinte, la inseguridad frente al delito y la puesta en duda y/o disminución de la confianza pública respecto a la capacidad de las agencias estatales de controlar el crimen, emergieron como tópicos social y políticamente relevantes. En consecuencia, se constituyeron como condiciones de posibilidad para el desarrollo -en cabeza tanto de los administradores provinciales como de los ciudadanos santafesinos- de transformaciones y reajustes en las formas de pensar y de actuar frente al delito y en lo atinente al desempeño de las agencias del SJP (Pegoraro, 1997; Sozzo, 2008). De esta forma, “la normalización” de la inseguridad frente al delito y las “limitaciones o incapacidades” de las agencias estatales, se convirtieron en partes constitutivas de un reconfigurado “dilema político”, el cual interpeló a los actores gubernamentales provinciales, en el sentido de tensionarlos u obligarlos a “hacer algo” para intentar resolver la disyuntiva planteada. Como hemos observado en estos veinte años analizados, el “hacer algo” tuvo una presencia constante en el contexto santafesino y se decantó y englobó formas de actuar y pensar variables y variopintas.

El carburante de este “hacer algo”, es resultado de una mixtura entre cuyos componentes se destacan, en primer lugar, la necesidad de mantener vivo uno de los “mitos fundacionales del estado moderno y soberano”, esto es, la reivindicación de su capacidad de generar ley y orden y gobernar la criminalidad en toda la extensión de su competencia territorial (Garland, 2005:188). Renunciar a esta reivindicación, importaría asestar un duro golpe a una de las bases simbólicas de legitimidad de la estatalidad occidental. En segundo lugar, la consolidación de los debates y propuestas referidas al control del delito y al gobierno de las instituciones de seguridad, como un campo que ha descripto indicadores inocultables de “politización creciente” (Pavarini, 2006:132). El “hacer algo” se constituyó así en un imperativo, pues no solo estuvo en juego la legitimidad y supervivencia de los políticos profesionales, sino que además las estrategias de control del delito y de gestión de las agencias del SJP, se han transformado como unas de las principales mercancías o herramientas en la arena de la lucha de política, con potenciales efectos a la hora de acumular consenso o legitimidad político-electoral.

En la jurisdicción santafesina, uno de los principales recurso que los actores políticos tuvieron disponible para hacer frente a este “dilema”, estuvo asociado con el diseño y/o implementación de iniciativas en el campo de la “política policial”. Las razones de la centralidad y concentración en esta esfera institucional, afirmábamos ya en la “Introducción” de la presente tesis, son múltiples y radican en la compleja historia de las racionalidades y los programas políticos donde están enraizados los diseños de políticas públicas relativas al control del delito en general y al gobierno de los dispositivos policiales en particular (Sain, 1998; 2008; 2015). Lo que emerge como un factor significativo entonces en el contexto santafesino, no es en sí la centralidad que ha poseído la PSF como principal recurso de gestión y regulación política de la criminalidad, sino que como consecuencia del aumento de las demandas y ansiedades sociales frente al delito, la puesta en duda o directamente los cuestionamientos sociales y políticos de los resultados obtenidos en esa competencia legalmente asignada y las dinámicas de “politización creciente”, han compelido en forma simultánea a los actores políticos a esbozar y comunicar en la arena pública sus iniciativas en materia de política policial. Para de esta forma dar signos de fortaleza y asunción de las responsabilidades estatales que les competen. Las propuestas en este terreno, dada las características que porta el dispositivo policial, tuvieron la ventaja de ser presentadas como potencialmente creíbles, factibles y efectistas.

Hemos asistido así a la conformación del gobierno de la institución policial como un tópico políticamente relevante, el cual se ha activado, reconfigurado y adquirido expresiones y dinámicas diversas en el contexto de las contiendas electorales, los reflujos cíclicos de las denominadas “crisis de inseguridad”, las consecuencias derivadas de “escándalos públicos” asociados con la performance y las prácticas policiales. Así como también se ha dinamizado como recurso para lograr acumulación o desgranamiento de la legitimidad de los gobernantes de turno. Al consolidarse el gobierno de la PSF como tópico y dilema políticamente relevante, por un lado hizo visibles -y por lo tanto un potencial factor de imputación de responsabilidad política- algunas dimensiones del tipo y modalidades de relacionamiento existentes entre gobierno e institución policial. Y, por otro lado, construyó a los actores políticos a posicionarse respecto a qué tónica, qué características y qué contenidos le otorgarían a sus planes y vínculos con la institución policial. Esta “necesidad” de los actores de gobierno – si bien de anatomía variable pero siempre presente durante las cinco administraciones analizadas- de hacerse “medianamente transparentes” en materia de política policial, los impulsó a desplegar en forma concreta y simbólica iniciativas que reconfiguraron dinámica y cambiantemente las relaciones de interdependencia que los vinculaban con los actores policiales.

En esta dirección, queremos resaltar que esta vinculación entre política y policía, no debe ser entendida como una “novedad” o “anomalía” histórica, pues, tal cual lo hemos recuperado en el Capítulo 1, existen densos aportes de diversos autores que han demostrado que este anudamiento tiene una larga trayectoria, demostrando que “la policía no es un simple medio de la política, sino un elemento constitutivo de su estructura, que participa de la definición de sus fines y que no está desprovista de sentido” (L’Heuillet, 2009:14). Indagar a la policía es preguntarse por el “estado en acción” (Federic et al, 2014:28), es comprender que detrás del dispositivo policial y sus prácticas lo que se plasma es un ordenamiento político (Brodeur, 1983:508), es dar cuenta de un mecanismo de fabricación y reproducción del orden social (Neocleous, 2010:17). Lo que nosotros pretendimos explorar y describir, es cómo se estructuró ese anudamiento en un período histórico determinado y cuáles fueron las condiciones de posibilidad que permitieron su reconfiguración, otorgándole mayor visibilidad y presencia en el escenario sociopolítico santafesino.

La emergencia de este tópico y dilema como políticamente relevante, lo que “se puso en juego” de la trama político-policial no fue, en principio, un componente del vínculo de

presencia perdurable que está dado por la jerarquía o asimetría funcional existente entre actores políticos y policiales. En principio los actores políticos tienen una concesión legal que aumenta formalmente su capacidad de mando y autoridad y por lo tanto de subordinación de los funcionarios policiales.⁷⁷⁹ Este es, reiteramos, un componente continuo o, por ahora, estable del entramado político-policial. Lo que sí se problematizó social y políticamente, describiendo dinámicas de mutación que anudaron rupturas y continuidades, fueron las características, modalidades y contenidos que cada gestión gubernamental le imprimió a esa asimetría funcional en el marco de las iniciativas comprendidas en el terreno de la política policial. Este ha sido un claro dinamizador de las fluctuaciones, tensiones y consensos variables registrados entre políticos y policías en la provincia de Santa Fe entre 1995-2015.

Los actores políticos santafesinos procuraron afrontar el dilema, buscando conservar sus poderes y estatus de dominación simbólica, pues debían preservar su existencia social y capacidad de decisión. Pero, al mismo tiempo, necesitaron del dispositivo policial y de los sujetos que la encarnaron coyunturalmente. Allí se conjugó un equilibrio inestable entre la vocación de dominación política y el respeto de las libertades, autonomías y ciertas franquicias de la institución policial. Esta es una de las caras de la posición “ambivalente” en la que estuvieron engarzados los actores políticos en el marco de los lazos que los unieron y encadenaron con los actores policiales. Los actores políticos debieron resolver el dilema aumentando o disminuyendo la capacidad de acción y decisión de los actores policiales. Actores estos últimos a su vez que, anclados en intereses institucionales, profesionales, corporativos y “políticos”, necesitaron para su supervivencia como actor colectivo, de las prebendas y de los recursos emanados desde los gestores gubernamentales pero que, al mismo tiempo, “decodificaron y explotaron” de forma diversa la “necesidad” de los actores políticos. Existieron momentos donde esa ambivalencia y necesidades aumentaron y otros donde pareció disminuirse, generándose así períodos de tensión y acuerdos variables.

⁷⁷⁹ Recordemos que de acuerdo a las previsiones legales del estado subnacional santafesino (Constitución Provincial, Ley de Ministerios, LOPSF, decretos, resoluciones ministeriales, etc.) la PSF está subordinada y depende orgánica y funcionalmente del Gobernador, quién es el que “dispone” de la fuerza de seguridad y quien además ha delegado sistemáticamente, ya sea en el MGJyC o en el MS, esa competencia. Esta subordinación implica que serán los actores políticos los que deberían determinar la organización, los objetivos y el régimen institucional de la policía santafesina, lo que implica, entre otras tantas cosas, fijar objetivos institucionales, nombrar y remover funcionarios policiales, establecer el “organigrama funcional”, fijar y cambiar destinos funcionales, fijar la pauta salarial, condiciones laborales, proveer y disponer recursos financieros, humanos, logísticos, etc.

En definitiva, para los actores políticos santafesinos la disyuntiva no pasó por el terreno de gobernar o no a la institución policial, allí no hay opción, habilitarse a pensar lo contrario es ignorar o ir a contrapelo del proceso de larga duración histórica de anudamiento entre política y policía. Las opciones se habilitaron o abrieron por el andarivel del “cómo” gobernar. Dinámica esta última siempre indeleble y continua en la trama vincular político-policial, lo que muta y se reconfigura histórica y geográficamente es el contenido de esta “opción-necesidad” política. Esta es una de las dimensiones complejas que hemos tratado de explorar y datar empíricamente en el caso santafesino. Durante las cinco gestiones provinciales, con independencia del signo político que las distinguía, siempre existió “gobierno de la institución policial”, pues este está enlazado o fundado en la jerarquía funcional legalmente estatuida. Lo que emergió promediando la década de 1990 y se consolidó como componente distintivo hasta el año 2015 acompañando las tres gestiones del PJ y las dos del FPCyS, es que este “gobierno” fue problematizado, disputado e instrumentalizado en el campo de la lucha política. El carácter “político” de esta práctica gubernamental se intensificó, cobró inusitada relevancia e interpeló a los actores políticos santafesinos, coaccionándolos a explicitar –con mayor o menor grado de rigurosidad y transparencia- “su política” de gobierno de la policía santafesina. Allí fue tomando forma la dimensión dinámica de la trama vincular político-policial en estas dos décadas analizadas, allí se manifestaron las diferencias y rupturas pero también las similitudes y continuidades, allí se fueron plasmando los reajustes y reconfiguraciones de las relaciones de interdependencia entre políticos y policías en el contexto santafesino.

Seguidamente, procurando ser coherentes con nuestro marco de referencia teórico-metodológico y nuestras preguntas e hipótesis de investigación, recuperaremos en calve de lectura global las principales reconfiguraciones del entramado político-policial evidenciadas en las tres dimensiones o aspectos que hemos jerarquizado analíticamente.

2. Dos décadas de reconfiguraciones en las formas de institucionalización y saberes estatales en el campo del gobierno de la institución policial

Dos indicadores significativos para explorar las características, modalidades y transformaciones en el entramado de relacionamiento entre actores políticos y policiales, lo constituyeron, por un lado, las formas organizacionales e institucionales por las que transitaban y se canalizaron esas relaciones, y, en segundo lugar, los perfiles y saberes acumulados que portaron los actores que coyunturalmente ocuparon esas posiciones organizacionales.

Recordemos que estos aspectos cobran relevancia pues en el contexto de la trama vincular político-policial, se registra la existencia de una asimetría funcional que en un sentido jerarquiza las posiciones de los actores políticos y, en otra dirección, subordina las posiciones de los funcionarios policiales. Ahora bien, fue relevante para nosotros indagar cómo se evidenció y materializó esa potencial distribución de poder diferencial a favor de los actores políticos en el plano organizacional y de los perfiles y saberes de los sujetos que lo encarnaron. Pues una de las formas de “medir” las correlaciones de fuerza, de aumentar o disminuir las capacidades de acción o grados de autonomía relacional de los actores policiales, así como de generar situaciones de conflicto o consenso, está asociada a la efectividad o no que tienen los actores políticos de revalorizar y plasmar esos recursos simbólicos y materiales al interior del entramado político-policial.

En el acontecer de las cinco administraciones provinciales, en lo que a estos aspectos se refiere, se han registrado dinámicas que acoplaron lo igual y lo diferente, continuidades y rupturas, reconfiguraciones y reajustes, todos ellos, que no necesariamente estuvieron atados o se produjeron como efectos derivados de los cambios de gobierno. En orden a esto, es posible identificar, en el contexto santafesino entre 1995-2015, un cúmulo de componentes que describieron trayectorias de mayor estabilidad o de presencia duradera y otros que, por el contrario, registraron itinerarios discontinuos o disruptivos.

En el aspecto organizacional, durante las administraciones del PJ, encontramos una marcada estabilidad en las características y competencias formales de los segmentos organizacionales-burocráticos encargados de gobernar y gestionar a la PSF. Fue el “ministerio político” (el MGJyC) quien mantuvo, como venía sucediendo desde 1983, la responsabilidad directa de gestionar y regular el dispositivo policial a través de la Subsecretaría de Seguridad Pública. Existió un intento de reajuste de esta inercia organizacional durante la gestión de Carlos Reutemann (1999-2003), cuando se pretendió jerarquizar la mencionada subsecretaría colocándola bajo dependencia directa del gobernador. Más allá de esta situación descripta, la continuidad organizacional durante los gobiernos justicialistas, denotó que, para estos actores gubernamentales, no transitó por allí la posibilidad de aumentar los diferenciales de poder respecto a la policía santafesina. El mantenimiento del statu quo organizacional pareció ser la opción tomada por los gobiernos justicialistas.

Esta continuidad organizacional que acumulaba 24 años de existencia, tuvo simbólicamente su fase de ruptura, en el año 2007, con la creación del MS durante la gestión Binner. Esta

iniciativa política, en el plano formal y simbólico importó una evidente e inequívoca apuesta movilizada por los actores políticos tendiente a generar capacidades y saberes diferenciados en la órbita del gobierno provincial, lo cual se debería traducir en una modificación del vínculo con el dispositivo policial “heredado” de las gestiones previas a cargo del PJ santafesino. Modo de relacionamiento que se definía como una práctica de “abandono” por parte de los gobernantes justicialista, generando una “delegación” de las políticas de seguridad en la policía santafesina. El “progresismo santafesino” interpretó que pasaba por allí una forma de “hacer algo” en el campo de la política policial y apostó a la transformación organizacional como una táctica que los fortalecería a la hora de medir correlaciones de fuerza con las huestes policiales y de esta forma podría limitar los grados de autonomía policial.

Ahora bien, detrás de esta supuesta discontinuidad organizacional que distingue las 3 administraciones provinciales del PJ de las 2 del FPCyS, se registraron lógicas inerciales que, por un lado, acotaron las diferencias simbólicas existente entre los dos agrupamientos políticos y, por otro lado, amortiguaron o redimensionaron los efectos concretos a nivel de la modificación sustancial de los lazos político-policiales que pretendieron introducir los gestores “frentistas”. Estas dinámicas fueron, en primer término, la continuidad del “staff” burocrático heredado linealmente en el tracto sucesivo registrado entre las distintas administraciones, recordando que este funcionariado contaba con nula o baja experticia acumulada en la gestión no tradicional del dispositivo policial. Es decir, una acción de alto contenido simbólico pero de factibilidad endeble. En segundo término, la circunstancia de que más allá de la transformación organizacional los actores políticos de las cinco administraciones hicieron transitar, canalizaron y concentraron sus vínculos con la PSF a través de las “cúpulas”. Reproduciendo persistentemente el “concentracionismo decisional” (Sain, 2008:141). Por lo tanto “nueva y endeble” forma institucional que tramitó sus iniciativas mediante un segmento policial tradicional, concentrado y anquilosado.

Siendo coherente con la tónica inercial en el plano organizacional, los tres gobiernos justicialistas mantuvieron sin grandes modificaciones la misma estructura orgánica-funcional de la PSF, forma organizacional originada en la LOPSF que data de 1975. Sin embargo, debemos recordar que en el caso de la primera gestión de Jorge Obeid, se introdujo una reforma si se quiere sustancial en términos concretos pero lateral en términos de la organización global de la policía santafesina, cuando se creó la DPAI. Asimismo esta gestión procuró modificar la estructura orgánica de la PSF pero sin éxito, debido a que la

iniciativa del ejecutivo no prosperó en el ámbito legislativo, a pesar de que, llamativamente, el PJ contaba con la mayoría de legisladores en las dos cámaras.

Inicialmente las administraciones del FPCyS decidieron no innovar también en este campo, dando continuidad a lo acontecido en los gobiernos anteriores. El momento rupturista se producirá recién en el año 2013, durante el gobierno de Antonio Bonfatti, con la puesta en marcha del “Programa de Reorganización Policial” cuyo leitmotiv político fue desestructurar la organización tradicional de la policía santafesina. Esta iniciativa, con suerte dispar, buscó claramente desgranar y fragmentar el poder concentrado de la “cúpula-plana mayor policial” y de esta forma aumentar uno de los diferenciales de poder relacional en favor de los actores políticos, disminuyendo las capacidades de acción de los funcionarios policiales jerarquizados, lo cual, como lo hemos abordado, generó momentos de alta tensión y conflictividad.

En términos globales durante las dos décadas analizadas el componente organizacional-institucional describió mayormente signos de continuidad y estabilidad, portando un peso específico y una lógica inercial y de arrastre que en principio, subsistió a la movilidad y recambio de administraciones y funcionarios y limitó, sobre todo, la capacidad de acción de los actores políticos. En clave figuracional, este componente pareció constituir uno de los eslabones sedimentados más fuertes, robustos y continuos de la cadena que ató y unió recíprocamente a actores políticos y policiales, generando coacciones de carácter impersonal durante las dos décadas analizadas.

El componente que, en principio, por razones obvias, describió una trayectoria menos lineal y estable fue el bloque de “individuos únicos e irrepetibles” que ocuparon las posiciones jerarquizadas de los dos grupos enlazados durante esta etapa de la trama vincular político-policial santafesina. Evitando quedar atrapados en una lectura en clave voluntarista o decisonal, consideramos que en esta dimensión sí encontramos uno de los principales dinamizadores de los equilibrios inestables y fluctuantes de poder entre políticos y policías. Sobre todo en el polo de los actores gubernamentales, los perfiles, experiencias y saberes acumulados se estructuran como condiciones de posibilidad, no siempre lineal, pero con altas probabilidades de incidencia en cómo devienen las características y modalidades de los vínculos entre políticos y policías.

La decisión de dar contenido y materializar la asimetría funcional a favor de los actores políticos, en estas dos décadas, no solo se jugó en el terreno del cómo gobernar, es decir en plano del diseño de una política policial sino también en la esfera de quiénes encarnaron

esos programas y planes gubernamentales. Las iniciativas políticas de generar capacidades y saberes a partir de la selección de los perfiles y trayectorias de quienes desempeñaron funciones y roles jerárquicos en la gestión y vinculación directa con la PSF, describieron una proyección oscilante, ambivalente y por momentos con marcada contradicción y volatilidad.

En determinadas fases se registró la vocación política de subordinar y gobernar a la institución policial, disputando los diferenciales de poder mediante la conformación de equipos de gestión que mixturaron políticos profesionales con alto perfil y sólido capital político junto a un staff de asesores y colaboradores que portaban algún grado de experticia o conocimiento en materia de diseño de políticas de control del delito y de gestión de fuerzas de seguridad. Allí se evidenció la decisión de disminuir los grados de autonomía relacional policial mediante la selección de “políticos fuertes” y colaboradores que disputen e interpielen el saber y las prácticas policiales. Esta iniciativa política derivó en momentos coyunturales de marcada inestabilidad y tensión en el entramado político policial. Ahora bien, esas mismas conformaciones políticas (mixtura de políticos profesionales con componentes “técnico-experto”) en forma ambivalente y contradictoria en algún momento de su devenir incorporaron a funcionarios que cuyos perfiles y experiencias estaban directamente vinculados con su pertenencia previa a fuerzas militares o de seguridad. Estos procesos no dejan de ser relevantes para las relaciones de interdependencia político-policial, pues por un lado, suponen perforar los compartimentos simbólicamente “estancos” entre un “nosotros” (los políticos) y un “ellos” (los policías), y, por otro lado, pueden ser comprendidos como constreñimientos derivados del “doble vínculo”, en virtud de los cuales, los actores políticos realizan concesiones o franquicias a los fines de lograr pisos de confianza o consenso con las huestes policiales designando funcionarios que pudieron generar con “ellos” empatía y grados de entendimiento.

En otras fases del itinerario histórico aquí reconstruido, el polo político estuvo compuesto por funcionarios “técnicos-expertos” extrapartidarios sin base sólida de sustentación política ocupando el vértice del gobierno policial, quienes estuvieron asistidos por un staff de colaboradores mayormente integrado por funcionarios de pertenencia político-partidaria con nula o escasa experticia en el área que debieron desempeñarse y un grupo reducido de asesores con perfil “técnico-experto”. Más allá de la apuesta política por colocar como punto de referencia del gobierno y control de la PSF a un “técnico-experto”, lo cual en determinados momentos produjo coyunturas de marcada conflictividad y tensión con los

actores policiales que interpretaron en esta táctica política como un intento de disminuir sus cuotas de poder y autonomía, en el mediano plazo, las huestes policiales decodificaron la existencia de una marcada “debilidad o falta de apoyo político” de estos funcionarios “técnicos-expertos” extrapartidarios, por lo tanto disminuyeron las expectativas de encontrar allí expresiones que pudieran atentar o hacer disminuir sus cuotas de autonomía relacional.

Por último, se evidenció la conformación de equipos de gestión que ensamblaron “políticos profesionales” como máximos responsable de la gestión de la política policial con bajo o mediano capital político y sin conocimiento y experticia en este campo específico, junto a un staff de colaboradores o asesores que agrupaba a militantes político-partidarios con actores con perfiles y experticia previa asociadas al “sentido común” o “tradicionalismo” de las fuerzas de seguridad o instituciones militares. La anatomía de esta conformación política de los equipos responsables del gobierno y control de la policía santafesina denotó la transparente decisión de los principales actores gubernamentales de no tensionar o disputar los diferenciales de poder policial acumulados en este terreno. Las decisión directa por apostar por este perfil y experticia de funcionarios fue interpretado por los policías santafesinos como un mensaje de apoyo y consenso. El “hacer algo” en estas gestiones se decantó por el lado de empatía con los valores y demandas del grupo policial.

Un indicador significativo de las particularidades que adquirió esta dimensión de la trama vincular político policial durante las cinco administraciones provinciales, es que esta anatomía configurativa de los equipos de gestión, en principio, no fue privativa de ninguna de las dos fuerzas políticas hegemónicas que gobernaron este estado subnacional en estos 20 años. Gobiernos peronistas y frentistas apelaron en forma ambivalente y volátil a la constitución de equipos de funcionarios portadores de estos perfiles y experticias, como principales responsables del diseño e implementación de la política policial. Aún más, en el contexto temporal de una misma gestión gubernamental hemos visto oscilar la decisión política de designar grupos de funcionarios que se asemejaron a las conformaciones antes descriptas. De esta forma hemos asistido a una reconfiguración de esta dimensión de la trama vincular político-policial entre 1995-2015 que anudo rupturas y continuidades de forma mucho más compleja y volátil que la dimensión organizacional.

En el campo de los actores policiales, allende la modificación y rotación de los que ocuparon posiciones en el vértice de la policía santafesina, se evidenció una mayor estabilidad y menor variabilidad en términos de los perfiles y trayectorias institucionales de

los funcionarios que ocuparon esas posiciones. Alimentando algunas de las facetas del “tradicionalismo policial”, los actores políticos al momento de seleccionar y designar a quienes serían los responsables de ejercer el mando y la dirección de la policía santafesina - y con quienes a su vez mantendrían vínculos más asiduos y continuos como forma de “bajar” las directrices institucionales así como estos mismos funcionarios policiales serían los eslabones encargados de hacer “subir” las novedades y demandas del quehacer policial - se atuvieron, respetaron y reprodujeron ciertas “reglas no escritas” que históricamente han signado la inercia institucional de esta fuerza de seguridad provincial. En primer lugar - exceptuando alguna “rara excepción”- con cada cambio de gestión provincial o ministerial se produjo automáticamente la remoción de la “cúpula heredada” y la designación de nuevos funcionarios policiales.⁷⁸⁰ En la voz de los actores políticos, con independencia de su filiación político-partidaria, estas medidas se motivaron como muestras simbólicas de autoridad política, mediante la cual cada gestión ungía ritualmente a “los jefes” y tuvo “su” cúpula policial. Ahora bien este acto simbólico inicial de “otorgar” mando y confianza, luego debería ser correspondido con “lealtad y compromiso” por parte de los “nuevos” jefes policiales designados.

En segundo lugar, siempre se seleccionaron funcionarios policiales que habían alcanzado la mayor jerarquía y antigüedad en la carrera policial, suponiendo que estos requisitos son las condiciones que per se otorgan competencias y aptitudes para gobernar una fuerza de seguridad. En tercer lugar, los “jefes” designados portaban extensas experiencias y recorridos institucionales por las denominadas “áreas operativas” de la policía santafesina, pues constituiría una acción política iconoclasta la elección de los denominados “policías de escritorio” como responsables superiores de la institución. Y, en cuarto y último lugar al momento de conformar la dupla de jefes provinciales, se optó por acoplar “un jefe del sur” con “un subjefe del norte” o viceversa, reproduciendo cierta representación y definición simbólica de la existencia de diferencias sociales, políticas y culturales entre el sur y el norte en la jurisdicción santafesina, las cuales debieron ser expresadas en el vértice del dispositivo policial (criterio similar a la hora de la conformación de las fórmulas políticas que compitieron durante estos años por la titularidad del ejecutivo provincial).

Esta trayectoria inercial y sedimentada de los perfiles y experiencias de los que ocuparon posiciones jerarquizadas en el dispositivo policial, acusó fases acotadas y breves de

⁷⁸⁰ Como lo hemos descripto en los capítulos anteriores durante estos 20 años existieron otras “causales” de remoción y designación de las cúpulas policiales, dinámica que recuperaremos en un apartado posterior de esta “Conclusión”.

discontinuidad, con decisiones políticas mediante las cuales, en primer término, se designó a una mujer al frente de la PSF (interpelando el “machismo policial”); en segundo término, se mantuvo en funciones a una “cúpula policial heredada” a pesar del cambio de gobierno (gobierno a su vez que pertenecía a otra fuerza política); en tercer término, se eligieron a funcionarios policiales que provenían de áreas “especiales” vinculadas con el control y prevención del narcotráfico (lo cual da muestra de la creciente importancia y visibilidad que este mercado ilegal fue adquiriendo en el territorio santafesino) y, en cuarto lugar, la designación de un funcionario policial que desarrolló, casi en su totalidad, la carrera policial en el área de “relaciones policiales”. Esto importó la elección de un típico representante de lo que, para el sentido común policial, se califica como “un policía de escritorio”. Como pudimos describirlo anteriormente, cada una de estas rupturas, desencadenó momentos de tensión y conflicto de intensidad variable en la trama político-policial, evidenciando fluctuaciones en los equilibrios de poder entre estos dos actores.

Dos observaciones sobre este aspecto. Por un lado, la marcada continuidad en las características de las cúpulas policiales que estuvieron al frente de la PSF durante las cinco administraciones y, por lo tanto, el “respeto” político por estas expresiones del “tradicionalismo policial”, constituyen emergentes que dan cuenta de la existencia de un componente estable y continuo del entramado político-policial (a pesar de la rotación de los “sujetos individuales”) y que, como seguidamente lo recuperaremos, la potencial variación del contenido y características que cada gestión gubernamental le imprimió a la “política policial” fue actuada, implementada y comunicada por actores con capacidades y saberes similares. Una conjunción entre lo igual y lo diferente.

Por otro lado, vimos así cristalizarse una típica dinámica de las configuraciones en general y en particular de la trama vincular político-policial. Los actores políticos dando y otorgando mando y libertad, para luego exigir obediencia y lealtad. Un claro reflejo del “doble vínculo” o reciprocidad, donde la superioridad política ejerce la autoridad mediante acciones de otorgamiento u concesión para luego exigir. Porque (no debemos olvidar) el actor político “necesita” de la lealtad y compromiso de la “cúpula policial”. La cual a su vez, “necesita” del ungimiento político como “superioridad” para ejercer el mando y tomar decisiones con grados de autonomía. Pero, al mismo tiempo, esta misma “cúpula” es consciente de las “necesidades” políticas.

Por último y para cerrar este apartado, consideramos que haber explorado las reconfiguraciones de la trama vincular político-policial visualizando las formas

organizacionales e institucionales por las que transitaron y se canalizaron esas relaciones, y, en segundo lugar, los perfiles y saberes acumulados que portaron los actores que coyunturalmente ocuparon esas posiciones organizacionales, nos ha posibilitado historizar y describir en un contexto específico, como operan algunas dimensiones o características de dos problematizaciones o herramientas conceptuales -erogadas desde el campo criminológico y de los estudios sociales de la policía- orientadas a reconstruir analíticamente los lazos político-policiales.

En primer término, la definición de la institución policial como un dispositivo que no funciona en forma automatizada y que, por lo tanto, lejos está de reproducir de manera lineal y mecánica las órdenes y directrices que “bajan” desde los decisores políticos a través del vértice de la pirámide policial (Monjardet, 2010:43). Si bien a las institucionales policiales y sobre todo a las “cúpulas” les rinde, en términos políticos y sociales, presentarse como organizaciones que funcionan rígida y disciplinadamente, en la que supuestamente todos sus miembros ajustan sus actuaciones a las prioridades y directivas que son fijadas por el poder político y comunicadas y controladas desde la altas esferas jerárquicas, ellas actúan, como lo analizamos en el Capítulo 1, como “burocracias simbólicas” (Jacobs, 1969), traduciendo esos lineamientos y objetivos mediante los procedimiento de “inversión jerárquica” (Monjardet, 2010:105) y “discrecionalidad” (Reiner, 2002: 477).⁷⁸¹

Durante las cinco administraciones provinciales analizadas, sin excepción alguna, y a contrapelo o ignorando la existencia de estos procesos y lógicas existentes en el funcionamiento regular y cotidiano de los dispositivos policiales, los actores políticos justicialistas y frentistas, optaron y apostaron a gobernar y controlar la policía santafesina por y a través de las “cúpulas”. En términos de la dinámica de la trama vincular político-policial, encontramos aquí uno de los principales capitales que hegemonizaron y regularon los actores policiales para conservar cuotas amplias de autonomía relativa frente a los actores políticos. Este recurso policial se puso “en juego” cuando las “necesidades” y los dilemas acuciaron e interpelaron a los actores políticos santafesinos, actores que nunca lograron “disputar” seriamente este capital policial sedimentado históricamente.

En segundo término, las iniciativas políticas provinciales orientadas a crear capacidades y saberes organizacionales diferentes y/o innovadores en el campo del diseño y/o

⁷⁸¹ No es nuestra intención redundar y reproducir aquí los contenidos y los debates englobados en estas herramientas conceptuales, aspectos que ya hemos abordado en el Capítulo 1 de la presente tesis. Al respecto ver el apartado del mencionado capítulo subtítulo: “La policía como ‘burocracia simbólica’: autonomía-discrecionalidad e inversión jerárquica”.

implementación de políticas policiales y de control del delito, mediante la reorganización o reingeniería institucional, la conformación de un cuerpo estable y robusto de funcionarios técnicos-expertos, la implementación de sistemas sólidos, rigurosos y confiables de producción, análisis y gestión de información criminal, la transformación estructural del sistema de selección, formación y capacitación policial, entre otras iniciativas, navegaron entre posiciones e inversiones diletantes, ambivalentes y escuálidas. Este “estado” del estado subnacional santafesino, constituyó un factor significativo en marco de las relaciones de interdependencia político-policial. Pues posicionó a los actores políticos, durante todas las gestiones analizadas, en un lugar de mayor dependencia o si se quiere de debilidad frente a los actores policiales. Coyunturalmente se registraron algunas fases disruptivas pero con efectos mínimos y efímeros que no lograron revertir el itinerario inercial de esta dimensión del encadenamiento político-policial.

Políticos peronistas y frentistas no lograron interpelar y/o sustituir las capacidades y habilidades policiales, históricamente consolidadas, de relevamiento, producción y circulación de información criminal, social y política de los intersticios geográficos santafesinos. No solamente no hubo intenciones políticas de poner en disputa o contrabalancear este diferencial de poder a favor del dispositivo policial, sino que por el contrario las diferentes administraciones provinciales, con modalidades e intensidades diversas, se apoyaron, utilizaron y necesitaron de este “saber-información” policial. Sustentada en la capacidad intersticial de despliegue territorial y temporal que le posibilita un contacto denso y regular con la vida cotidiana en sus múltiples formas (delictiva, social y política), en la conformación de una extensa red de informantes, en la sedimentación y materialización de registros, archivos y técnicas de registración -aunque a veces sostenidas en mecanismos rudimentarios y personalistas- la institución policial santafesina mantuvo su rol de “portera-seleccionadora-traductora” de demandas y eventos sociales y criminales que nutrieron a las agendas de las cinco gestiones gubernamentales. Pues allí pudo anclar una posición ventajosa en la trama vincular político-policial, en este sentido emulando la definición de Gleizal (1983:32), los policías santafesinos comprendieron que “antes que poder, la policía debe saber”.

Aquí encontramos un nuevo eslabón sólido y sedimentado de la cadena que ha unido a políticos y policías históricamente y por el cual ha transitado una parte importante de los intercambios entre estos actores. Es un eslabón que los ha condicionado y limitado en sus capacidades de decisión y acción. Y, por lo tanto, en sus posibilidades de influir (en

términos de ampliación o reducción) en el campo de libertad, elección e iniciativa del otro componente del entramado. Lo que hemos registrado en el caso santafesino entre 1995-2015, fue la presencia constante y ampliada de la necesidad política del “saber-información” policial, sostenida por la decisión o incapacidad de los funcionarios de los distintos gobiernos de no invertir, generar y mantener esas capacidades y habilidades en la órbita de los segmentos institucionales responsables del gobierno de la institución policial. Ahora bien, no se trata de sostener que iniciativas de gobierno como estas harían desaparecer esta “necesidad política”. Pensar de ese modo implicaría desconocer o menospreciar el proceso de larga duración y las densas dinámicas que englobó y engloba la intersección triangular entre “política-policía-saber” (Foucault, 1989: 187; L’Heuillet, 2011: 233-235).⁷⁸²

3. Gobierno, resistencias y/o consensos. Fluctuaciones y equilibrios inestables en la trama vincular político-policial

Indicábamos en nuestras preguntas e hipótesis orientadoras que otro de los emergentes donde se podría evidenciar la reconfiguración de la trama vincular político-policial en el transcurso de las cinco gestiones provinciales, lo constituiría el campo de las prácticas gubernamentales o estrategias políticas de gobierno de la institución policial y el potencial encadenamiento de tácticas de “reversión o consenso estratégico” mediante las cuales, los actores policiales, podrían resistir y/o cooperar con las mencionadas acciones gubernamentales.

Uno de los principales dinamizadores de este componente lo constituyó, como lo acabamos de mencionar, la consolidación del “gobierno de la institución policial” como tópico y dilema relevante para la agenda política santafesina, constriñendo a los actores gubernamentales a “hacer algo” en el campo de la “política policial”. Este “hacer algo” implicó por momentos ensamblajes ambivalentes entre prácticas de gobierno inerciales y tradicionales, con otras que buscaron innovar e introducir modificaciones sustanciales. En esta dirección, debemos considerar que los procesos de reconfiguración de la trama vincular político-policial, estuvieron condicionados por la acumulación y la transmisión de saberes y experiencias que se registraron entre generación y generación de actores políticos como policiales. Esto no debe ser entendido como un proceso lineal y unívoco, sino, tal

⁷⁸² Remitimos también aquí al apartado del Capítulo 1, subtítulo “Política-Policía-Saber”, en el que hemos procurado sistematizar las dimensiones más relevantes de este eje temático.

cual hemos asistido en el caso santafesino, emergieron momentos o fases donde esa acumulación y transmisión describieron rupturas y discontinuidades.

Procurando realizar una lectura integral de lo acontecido entre 1995-2015, es posible agrupar las estrategias políticas de gobierno de la institución policial también en dos grandes polos. En un sector se aglutinaron aquellas iniciativas políticas que pretendieron aumentar la capacidad de acción y de oportunidades de poder de los actores políticos frente al dispositivo policial. Estas importaron un amplio espectro de estrategias y acciones en el que se destacaron, en primer término, la decisión de conformar –tal cual lo vimos en el apartado anterior- equipos de gestión que conjuguen actores portadores de sólidos capitales políticos y funcionarios “técnicos-expertos” con saberes acumulados en el campo del gobierno de instituciones de seguridad y de control del delito. En segundo término, identificamos aquellas estrategias que fueron presentadas en la arena pública como “reformas estructurales y democratizantes” de la policía santafesina, destinadas a asumir y efectivizar el gobierno y el control político para de esta forma acotar o directamente terminar supuestamente con la “autonomía policial”. Esta estrategia genérica se declinó en acciones más específicas como la reforma de los mecanismos de control de la actividad policial, la modificación de los sistemas de selección, formación y capacitación y los ensayos o intentos concretos de diseño y/o implementación de reformas legales y organizacionales. En tercer lugar, ubicamos las estrategias políticas que procuraron problematizar públicamente la violencia y la corrupción policial, problematización que actuó como “vocabulario de motivos” para justificar el aumento del control político sobre la institución policial. Y, en cuarto lugar, identificamos aquellas acciones que mediante la reformulación institucional-organizacional, pretendieron generar capacidades de gestión diferenciada en el gobierno y control de la institución policial. Estas y otras iniciativas políticas de menor intensidad, decíamos, pretendieron aumentar el campo de decisión y opciones de poder a favor de los actores políticos y de esta forma, plasmar la asimetría funcional disminuyendo el campo de libertad y acción posible de los actores policiales.

En el otro polo de las prácticas gubernamentales, se alojaron las iniciativas que a contrapelo de las anteriores, procuraron en su caso conservar o ampliar las capacidades de acción y autonomía de la institución policial. Se alojan bajo este amplio paraguas, en primer término, estrategias políticas mediante las que se conformaron equipos de gestión liderados o integrados por funcionarios con mediano o bajo capital político y sin experiencia en el área de gestión de instituciones de seguridad y en materia de control del

delito, quienes se desempeñaron junto a funcionarios que fueron convocados por portar perfiles vinculados a sus experiencias previas como integrantes de fuerzas de seguridad o militares. En segundo término, se encuentran aquellos planes de gobierno que fueron anunciados como “contrarreforma” policial buscando revertir los puntuales y magros logros alcanzados por las denominadas reformas democratizantes del dispositivo policial santafesino. Estos planes combinaron iniciativas como la anteriormente mencionada conjuntamente con expresiones de populismo punitivo vernáculo, fusionando la reivindicación de la lucha contra el delito, el uso ostensible de la fuerza policial excesiva y los ensayos de aumento de las facultades y recursos policiales punitivos, entre otras medidas. En tercer término, identificamos las acciones políticas negacionistas, las que expresaron reacciones emotivas coyunturales y las que brindaron cobertura a los entramados de violencia y corrupción policial. Estas reacciones políticas tramitaron a través de interpretaciones que ubicaron a estos fenómenos como aislados, como productos del mal desempeño esporádico y encapsulado de algún funcionario policial o bien mediante reacciones políticas emotivas que expresaron indignación mediática frente al conocimiento público de eventos asociados con estos entramados. En otros casos los funcionarios políticos actuaron dándole cobertura a los fines de mantener, con sectores policiales, acuerdos asociados con el “doble pacto” que aseguren pisos de “gobernabilidad tranquila” en materia de control y regulación del delito (Sain, 2008 y 2015). En cuarto término, registramos las iniciativas políticas que nutrieron, reprodujeron o ampliaron algunas bases del “tradicionalismo policial”, tales como la gestión por y a través de las “cúpulas policiales”, la reivindicación simbólica y material del “lenguaje del déficit” a los fines de aumentar los recursos policiales logísticos y legales, la apuesta por los mecanismos de “autodepuración policial”, el mantenimiento de las lógicas institucionales endogámicas de selección, formación y capacitación policial, etc. Asociado con estas acciones se ubican aquellos planes de gobierno que construyeron una “agenda de gestión” distinguiendo problemas que requerían respuestas y soluciones urgentes e inmediatas (orientadas a suplir las necesidades comprendidas en el “lenguaje del déficit policial”) de aquellos que eran de “mediano y largo plazo” y por lo tanto requerían reformas y soluciones estructurales (orientadas con el desmontaje de las bases del “tradicionalismo policial”). Esto operó como mecanismo de justificación política de priorización del gobierno de la institución focalizado sobre la resolución de los tópicos “urgentes” posponiendo o desjerarquizando la intervención sobre aquellos definidos como “estructurales”. En sexto término, ubicamos las

acciones de motorización y apropiación política de los denominados “teatros o dramas de control”, mediante las cuales no solo los actores políticos jerarquizaron y solidificaron al dispositivo policial como el principal recurso de control del delito sino que reivindicaron su “productividad” y su carácter de “insustituible” (Ericson, 1982; Manning, 2011).

Estas prácticas gubernamentales actuaron como condición de posibilidad para la emergencia de fases o períodos de inestabilidad, fluctuaciones en los balances de poder y transformaciones en los grados de autonomía relativa entre los actores de la trama vincular político-policial santafesina. La contracara o efecto encadenado de las iniciativas políticas fueron las “contraconductas” o prácticas de “revisión estratégica” desplegadas desde el sector policial. De acuerdo a cómo fueron interpretados los movimientos políticos por parte de los actores policiales, ellos generaron en forma dinámica y ambivalente dos patrones de reacciones: de resistencia o de consenso. Si el impulso político fue decodificado como un intento de disminución de las capacidades de decisión y autonomía, de modificación de las reglas de intercambio y/o transformación de las condiciones materiales o simbólicas existentes en el campo de la actividad policial y, en consecuencia, la obtención del aumento del poder político sobre la institución, se desplegaron acciones de resistencia policial las cuales trajeron aparejadas tensiones y conflictos de duración e intensidades variables. Este patrón de tácticas de reversión estratégica englobó, en primer lugar, acciones tales como la generación de “escándalos públicos” mediante los cuales “comunicar” y “hacer saber” a la opinión pública, las supuestas falencias e incompetencias de los actores políticos en materia de control del delito o de mantenimiento del orden o para manifestar la disconformidad policial frente al gobierno de turno. En segundo lugar, el despliegue de acciones mediáticas y tácticas lobistas tendientes a obstaculizar y producir adhesiones de determinados sectores sociales y políticos para obturar iniciativas políticas de transformación organizacional y legal. En tercer lugar y con una marcada tendencia creciente en estas dos décadas analizadas, un abanico de tácticas enmarcadas en un “activismo policial expresivo” que incluyó los intentos de sindicalización, la concreción de huelgas y levantamientos policiales, la ocupación del espacio público como campo de manifestación de los intereses y demandas policiales, la impugnación pública abierta de la capacidad y en el límite de la legitimidad de las autoridades provinciales para gobernar y controlar a la institución policial.

Ahora bien, si las prácticas políticas fueron traducidas por los actores policiales como medidas que no estaban destinadas a reducir su campo de opciones y decisiones sino que

por el contrario lo conservaban o aumentaban, estas fueron correspondidas con prácticas o acciones que mostraron la conformidad y el acompañamiento policial. Las acciones policiales enmarcadas en este terreno se manifestaron, en primer término, en demostraciones públicas y mediáticas donde se comunicaba la empatía y el compromiso policial con las medidas de gobierno coyunturalmente adoptadas, o en segundo término, mediante la minimización o control institucional acérrimo orientado a regular los posibles impactos públicos negativos de prácticas policiales de “resistencia o reversión estratégica”. Por último, se registraron un cúmulo de prácticas policiales que se ubican en una zona gris o intermedia entre las tácticas de resistencia y consenso, nos referimos a las prácticas adaptativas o de reconversión institucional interna. Mediante éstas iniciativas los actores policiales, por un lado “tradujeron” y recondujeron medidas políticas que potencialmente podrían disminuir sus cuotas de libertad y autonomía, de forma tal de menguar o amortizar los efectos deseados por los actores políticos. O bien, las “convirtieron” en condiciones de posibilidad para aumentar sus cuotas de autonomía relativa. Ejemplos de esta táctica policial se registraron en el campo de, por ejemplo, la implementación de las JBSC o la modificación de los mecanismos de control interno o ante las manifestaciones de las ansiedades políticas espasmódicas frente a la emergencia cíclica de “crisis de inseguridad”, entre otras.

Como resultado de esta mirada y reconstrucción en clave conclusiva de las dinámicas reconfigurativas registradas en estos componentes de la trama vincular político-policial santafesina, consideramos pertinente realizar tres observaciones. En primer lugar, que durante estas dos décadas exploradas hemos asistido a un proceso complejo y vertiginoso de “políticas policiales” que han ensamblado, combinado y ensayado en forma sucesiva o simultánea, por una lado, prácticas gubernamentales motivadas en la búsqueda del ensanchamiento y el aumento de la capacidad de acción y de oportunidades de poder de los actores políticos frente al dispositivo policial conjuntamente con iniciativas orientadas en sentido contrario, es decir, motivadas en la conservación o ampliación de las capacidades de acción y grados de autonomía relativa acumulada en el dispositivo policial santafesino frente a los actores políticos. Si bien la “fórmula” de combinación e intensidades otorgadas a los dos polos de prácticas gubernamentales describió variaciones y dinámicas cambiantes a lo largo de las cinco gestiones provinciales, en todas ellas hemos detectado estos ensamblajes volátiles y contradictorios. Gobiernos peronistas y frentistas apelaron a esta mixturación de prácticas gubernamentales en el marco del diseño e implementación de sus

respectivas “políticas policiales”. Aquí encontramos claramente un patrón de mutación o reconfiguración. En segundo término, remarcar que los acoplamientos de estas estrategias contradictorias generalmente vinieron motorizadas como repuestas o reacciones de los actores políticos frente al despliegue de tácticas policiales de resistencia o revisión estratégicas, las que generaron situaciones o fases de conflicto, tensión e inestabilidad en el entramado político-policial. Dando cuenta así de la “reciprocidad de vínculo”. Y en último término, el otro dinamizador de este ensamblaje ambivalente estuvo emparentado con la “instrumentalización”, en la arena política, de la inseguridad frente al delito y los cuestionamientos a las políticas policiales de los gobiernos de turno. Esto último generó una creciente y acentuada inestabilidad y rotación funcional de actores políticos y policiales, aunque, paradójicamente esta inestabilidad afectó mayormente al polo de los funcionarios políticos, produciéndose así rotaciones y ensamblajes de funcionarios con posicionamientos diversos en materia de gestión y control de la institución policial.

Evidentemente durante el período 1995-2015 la trama vincular político-policial acusó recibo de la “politización creciente” de la agenda pública de seguridad, la cuestión policial y el concomitante “dilema” de las autoridades, generando “[...] un patrón extremadamente volátil y ambivalente de desarrollo de las políticas públicas que se han hecho crecientemente febriles dada la velocidad con que una iniciativa política sucede a la otra”, es así que los actores políticos han evaluado las iniciativas de gobierno de la institución policial como medidas reactivas frente a “contraconductas policiales de resistencia”, ante eventos particulares o bien en términos de su atracción política y en el marco del horizonte temporal de la competencia electoral. Se configuró así un campo de prácticas gubernamentales del dispositivo policial caracterizado por su esquizofrenia y pragmatismo, ya que encontramos en estas dos décadas signos indelebles del ya descrito acoplamiento ambivalente de estrategias e iniciativas (Garland, 2005:190).

Las medidas que los actores políticos ofrecieron en el mercado del intercambio político fueron presentadas como enteramente viables y creíbles de modo de apostar a lograr el apoyo ciudadano y como respuestas a los embates de la propia policía y/o de la oposición política, es por esto que los actores políticos se mostraron propensos a adoptar medidas que pudieron ser presentadas como innovadoras y/o al mismo tiempo recurrieron a medidas tradicionales, efectistas y simbólicas. El actor político santafesino, insistimos, definió emprender acciones en uno u otro sentido, en términos de respuestas a las estrategias de resistencia policial o buscando acuerdos y consensos con las huestes policiales o bien

actuando en el marco temporal de la lucha electoral. En este sentido, las iniciativas políticas en el contexto santafesino, han sido frecuentemente reactivas, apasionadas e improvisadas, erogadas para responder a “escándalos públicos” o “coyunturas políticas” y, en consecuencia, no tan atentas y preocupadas por las contradicciones y tensiones en el campo de la ideología política y/o de la reales capacidades comprobadas de la institución policial santafesina (Garland, 2005:191-192).

Al mismo tiempo, los actores policiales encargados de la gestión cotidiana del dispositivo policial, también estuvieron afectados por las transformaciones del escenario social y político, pues estas actuaron como condicionamientos externos, operando de forma diferente a como se registra respecto de los políticos profesionales, pues en el caso de los policías, estos “están orientados por las necesidades de mantener la integridad de los procesos internos, ajustar su organización a los cambios en el medio ambiente externo, reparar deficiencias advertidas o enfrentar fracasos organizacionales [...] Y aun cuando deben obedecer las leyes y directivas producidas por los políticos, estos últimos son visualizados por los administradores como una fuerza externa y problemática, con otros intereses y agendas, más que como una parte integral de la organización” (Garland, 2005:190). Es por esto que los actores policiales tendieron a concentrarse y aferrarse a los intereses y prácticas tradicionales internas de la institución, orientados por una actuación temporal más amplia que la agenda política coyuntural, pues entre ellos existe la percepción de que si bien estuvieron siendo cada vez más sometido al escrutinio y la crítica pública, estuvieron cubiertos por un paraguas o “cheque en gris” brindado por los actores políticos a quienes seguramente sobrevendrán en la función pública (Brodeur, 2011).⁷⁸³

Las relaciones de interdependencia entre unos y otros englobó conflictos y tensiones en tópicos como mayor o menor control, modificaciones organizaciones y legales, presupuesto, recursos y la conveniencia o no de aplicar determinadas iniciativas y medidas, etc. Hemos asistido durante estas dos décadas a un pronunciamiento de los conflictos y tensiones entre estos dos actores. De esta forma los funcionarios policiales al momento de tomar decisiones procuraron hacer conjugar dos agendas diferentes, por un lado la propia agenda policial y por otro, la impuesta por los actores políticos, de manera tal que en el cumplimiento de los designios de la primera agenda se comunique, al menos

⁷⁸³ En el Capítulo 1, apartado subtitulado “Policía y Ley: dimensiones de un encadenamiento ambivalente. Gobernando mediante ‘cheques en grises’”, hemos recuperado los aportes teóricos focalizados sobre este aspecto del vínculo entre actores políticos y policía.

simbólicamente, que se están respondiendo a las demandas de la agenda política (Monjardet, 2010).

Estos dilemas han descripto una marcada particularidad entre los políticos profesionales como fueron los ministros, secretarios, subsecretarios y directores pues estos se encontraron anclados en una posición tensionada, ya que por un lado tuvieron responsabilidades en términos de gobierno de la institución policial y, por otro lado, acumularon las responsabilidades estrictamente políticas. La dinámica entre el político y el administrador fue entonces un foco potencial de tensiones en el proceso de formulación de las políticas policiales entre 1995-2015. Para los ministros -que se encontraban atrapados en una ubicación contradictoria entre el dominio administrativo y el político- este fue un problema o una ambivalencia estructural que requirió compensar simultáneamente cuestiones administrativas y los beneficios políticos “ser un administrador eficiente pero también un político popular” (Garland 2005:193).

Por último, el itinerario de las prácticas gubernamentales descriptos en las cinco gestiones de gobierno, podría ser definirlo como movilizado por una dinámica de “sedimentación” de estrategias, planes, programas, etc. que producen un “menú de opciones” que en forma coyuntural o de acuerdo a las “prioridades” de la agenda social y política, los actores políticos recurrían, ya sea en términos de aplicación efectiva o meramente en términos de anuncios simbólicos. Produciéndose los que Bauman y Donskis denominan como la “adiaforización política”, en este caso de la “adiaforización de la política policial”.⁷⁸⁴ Esto es, la apelación a desplegar determinadas iniciativas y planes de acción política, planteadas en términos de neutralidad ético-política. En esta dirección opciones como: posicionar una política policial en términos de apuesta por el gobierno y subordinación democrática de la policía al poder político o apostar por la “delegación y autonomía institucional”; movilizar un plan de acción en términos de “reforma y democratización” o de mera “reorganización institucional”; designar a un “político profesional”, un “técnico o experto” o a un ex integrante de la fuerzas armadas o de seguridad como principal referencia política de la institución policial; “negar”, “minimizar” o “problematizar” la violencia y la corrupción policial; motorizar reformas legales para aumentar o disminuir las facultades policiales; reforzar o problematizar el “uso” del dispositivo policial como principal “herramienta” de control del delito y de la conflictividad social, entre otras tantas, parecerían ser “políticamente neutras” y por lo tanto aplicables en forma sucesivas y/o simultáneas, por

⁷⁸⁴ De acuerdo a Zygmunt Bauman y Leonidas Donskis (2015), la “adiaforización” es la acción y efecto de hacer que el acto y el propósito de dicho acto se vuelvan moralmente neutros o irrelevantes.

cualquier gestión de gobierno. Es decir un “menú de opciones” que acompaña en forma continua el itinerario de la trama vincular político-policial y cuyo contenido de “opciones específicas” se irá activando en forma dinámica, variable y discontinua. Anudando así reconfiguraciones de lo igual y lo diferente.

Ahora bien, como sostiene Fassin (2013:14-185) resulta muy complejo y en el límite imposible determinar en qué medida el cambio de “políticas o retórica” gubernamentales influyeron en las prácticas policiales, esta influencia no solo se torna dificultosa en determinar en los casos de políticas policiales fundamentadas en posicionamientos y contornos políticos e ideológicos bien definidos (por ejemplo “gestión y control político democrático del control del delito y la institución policial” vs “política de endurecimiento policial y policialización del control del delito) sino que ello se complejiza aún más cuando la “política policial” se caracteriza más por su ambivalencia y diletancia y por lo tanto resulta de cierta complejidad encasillarlas en posiciones políticamente fijas o unívocas.

La decisión política, trasuntada en una “política policial” de aumentar o disminuir el campo de opciones y decisiones de los actores policiales, no puede ser interpretada como una opción voluntarista y de cumplimiento lineal entre lo deseado y lo logrado. El campo de la trama vincular político-policial es el resultado de un largo y sedimentado proceso histórico. Esto implica la existencia de determinadas dinámicas impersonales y persistentes que ejercen en el conjunto del entramado coacciones sobre las decisiones y acciones que puedan tomar los actores individuales, únicos e irrepetibles que circunstancialmente ocupen posiciones en dicho entramado. Los aportes generados desde la criminología y desde el campo de los estudios sociales de la policía, han iluminado y anatomizado las características de una serie de dinámicas que tienen presencia sedimentada en el itinerario histórico descrito por la trama vincular político-policial. Nuestra intención, esperamos que lograda, fue dar cuenta como se han manifestado procesualmente esas dinámicas en el contexto santafesino durante las cinco gestiones gubernamentales aquí analizadas.

4. “Fronteras sedimentadas”: la acumulación de categorizaciones simbólicas en la trama vincular político-policial⁷⁸⁵

⁷⁸⁵ Nota aclaratoria: Al momento de confeccionar este apartado se nos planteó la disyuntiva de su ubicación en el contexto general de la tesis, en razón de que en su contenido intentamos recuperar los elementos más estables y continuos de la dimensión referida a la construcción de “fronteras simbólicas” entre políticos y policías durante el período 1995-2015. Teniendo presente que, en esta parte conclusional de la tesis, buscamos reconstruir las dinámicas reconfigurativas de la trama vincular político-policial recuperando al mismo tiempo sus emergentes estables y variables. Asimismo es preciso reconocer que las expresiones de carácter más variables y volátiles de esta dimensión, procuramos ya identificarlas y sistematizarlas en cada una de las etapas gubernamentales analizadas. Asumiendo el riesgo de afectar potencialmente la métrica de la

Tal cual lo hemos resaltado a lo largo del recorrido descriptivo de las cinco administraciones gubernamentales analizadas, resultó importante analizar los mecanismos y procesos por los cuales los individuos involucrados se percibieron como pertenecientes a un mismo grupo y se incluyeron mutuamente como partes de un mismo colectivo, que al referirse o expresarse lo hicieron en términos de un “nosotros” y, simultáneamente, excluyeron a otros individuos a los que percibieron como miembros de otro grupo y a los cuales definieron colectivamente como “ellos” (Elias, 2003:239-240). Como indicábamos anteriormente, esta es una relación funcional formal producto de un proceso de larga duración, lo cual ha posibilitado ir sedimentando la conformación de una perspectiva entre estos actores de un “ellos” y un “nosotros” a lo largo del tiempo.

En el caso del “grupo policial”, la permanencia de la institución que los ha aglutinado por varias generaciones, ha forjado un modo de vida y un conjunto de normas compartidas, respetando principios y mostrándose orgullosos de ello. En consonancia con esto, la interacción con los políticos fue potencialmente experimentada como una amenaza a su modo de vida y valores tradicionales. Con el objeto de preservar aquello que consideraron de gran valor, en determinados momentos cerraron filas frente a los actores políticos, protegiéndose de este modo y reafirmando su identidad. Mientras que en el caso de los actores políticos, durante estas dos décadas mayormente carecieron de una cohesión interna robusta y persistente en el tiempo, dada sus diversas experiencias, rotación, pertenencias y trayectorias político-partidarias. Sólo pudieron mostrarse cerrando filas, defendiéndose solo ante dos situaciones concretas: la huelga policial del año y el atentado contra el domicilio de un gobernador, ocurridos en el transcurso del año 2013. En este sentido recordemos que desde el marco de referencia figuracional, uno de los recursos que se moviliza al momento de medir fuerza entre los grupos, más allá de los formales (normas, saberes, recursos institucionales y organizacionales, etc.), es el grado de cohesión interna que muestra un grupo respecto al otro. En la primera parte de este apartado procuraremos recuperar estas categorizaciones policiales sedimentadas en el arco temporal 1995-2015.

En el caso de los “políticos” santafesinos, decíamos dada su heterogeneidad asociada a sus afiliaciones partidarias (justicialistas, peronistas, radicales, socialistas, demócratas

tesis en general y quizás de la Conclusión en particular, optamos por ubicar y presentar en este segmento los resultados y emergentes “más estables” de este aspecto del entramado político-policial santafesino, pues su incorporación en la descripción de cada una de las etapas gubernamentales hubiese tornado engorroso y repetitivo el contenido de la escritura.

progresistas, desarrollistas, etc.), sus experiencias y trayectorias personales y profesionales, la inexistencia de espacios formales y organizacionales sistemáticos de formación y capacitación que los aglutinen a todos, entre otros aspectos, se torna más dificultoso lograr escrutar, identificar y analizar como un “todo” sus opiniones y representaciones relativas al grupo policial. De todas formas hemos optado por recuperar sus estrategias simbólicas de construcción de un “otro” policial, diferenciándolas en cada una de las administraciones gubernamentales abordadas en el arco temporal que incluye esta investigación, lo cual no implica desconocer la existencia de determinadas caracterización, adjetivaciones, etc. “comunes” y “persistentes” en todos los actores políticos, con independencia de sus filiaciones ideológicas y trayectorias personales.⁷⁸⁶ Aspectos estos de diferenciación que fueron explicitados en el análisis de cada gestión gubernamental y los aspectos que dan cuenta de semejanzas o persistencia, son los que posteriormente trataremos de recuperar en la segunda parte de este apartado.

(A) En primer término, para el caso del “grupo policial”. es posible identificar más claramente espacios de formación y capacitación, funciones institucionales, pautas culturales y prácticas rutinarias que generan la afirmación de la identidad social de la institución policial y en razón de lo cual los policías se representan el mundo ante sí mismos y ante los demás sujetos y grupos sociales. El dispositivo policial se asienta en lo que Halbwachs, denomina como “memoria colectiva”, esto es la que permite que: “un grupo sea visto desde dentro [...] Presenta un cuadro de sí mismo que, sin duda, se prolonga en el tiempo, ya que se trata de su pasado, pero de modo que se reconozca siempre en estas imágenes sucesivas. La memoria colectiva es un cuadro de parecidos, y es natural que se dé cuenta de que el grupo siga y haya seguido igual, porque fija su atención en el grupo, y lo que ha cambiado son las relaciones o contactos del grupo con los demás. Como el grupo siempre es el mismo no han de notarse los cambios, es decir, los acontecimientos que se producen en el grupo, se resuelven por sí mismos como similitudes,

⁷⁸⁶ El rescate de las voces y las opiniones de los policías y de los actores políticos, nos llama a movernos con mucha cautela, en el sentido que su “recuperación” no implica estatuirlos como “verdades reveladas” y “lo que efectivamente piensan”. Por el contrario, al momento del análisis se torna muy difícil establecer precisiones o fronteras claras entre las declaraciones de los actores y lo que realmente piensan. Los policías como los políticos, también a la hora de fijar posiciones pueden apelar a lo “políticamente correcto”. En términos generales, al momento de expresarse sobre ciertos temas parecen apegarse a “formas e ideas correctas y esperables” pero, inversamente en otros momentos, las respuestas parecen abandonar los lugares comunes y la previsibilidad propias de los “sentido comunes policiales y políticos”.

ya que parecen tener la misión de desarrollar en diversos aspectos un contenido idéntico, es decir diversos rasgos fundamentales del grupo en sí” (2004:88).⁷⁸⁷

En consideración de las pautas alegadas, hemos considerado que en el caso del “grupo policial”, es posible identificar con mayor certeza un importante cúmulo de categorizaciones y definiciones simbólicas que, en sentido estricto, forman componentes que presentan una cierta regularidad y continuidad al interior de la trama vincular político-policial en lapso 1995-2015. Consolidándose así en una de las bases de sustentación donde se engarza la “frontera simbólica” desde la posición o perspectiva policial.⁷⁸⁸

Una de estas definiciones estables giró en torno a la comprensión de la supuesta existencia de una *instrumentalidad política catalogada como negativa e inevitable*. Así, por ejemplo, un jefe policial entrevistado, decía:

“Nosotros estamos obligados a obedecer a este gobierno, eso es normal. Esto es así más allá de mi opinión política a favor o en contra del gobierno elegido por los santafesinos”.

Es interesante tener presente la utilización del término “obligado” para hablar del fundamento de la obediencia hacia el gobierno provincial. En la misma frase, se hace referencia a un gobierno “elegido” por los ciudadanos, es decir un gobierno sustentado en una elección y por lo tanto legitimado por el voto y cuya “superioridad” está fundada allí y en el andamiaje normativo. Anudada sobre esa caracterización, una parte de los policías entrevistados que cumplieron funciones durante estas dos décadas, consideraron que la institución no debería, en ningún caso, ser instrumentalizada por el poder político, pues “politizar la policía”, es considerado un error, no solamente en lo que respecta a la fuerza policial sino también lo es para los actores políticos, pues de ser así, opinaron se corre el peligro que la politización se refleje no solamente durante la duración de una determinada gestión sino en el mismísimo acto eleccionario, situación que también podría hacer aumentar la pérdida de legitimidad democrática de la clase política.⁷⁸⁹

⁷⁸⁷ Michael Pollak (1992: 203-206), profundizando la definición de Halbwachs, individualizó cuatro características constitutivas de la memoria individual o colectiva. La memoria es “selectiva” (en el sentido de que no todo queda registrado, no todo lo registrado se recuerda y al mismo tiempo es heredada y fluctuante); es “un fenómeno construido” (implica acciones de las organizaciones de pertenencia que graban, recalcan, excluyen y recuerdan en forma consciente e inconsciente); “es un elemento constitutivo de la identidad individual y colectiva” (en la medida que es un factor importante del sentimiento de continuidad y coherencia de una persona y de un grupo) y la “memoria y la identidad son valores disputados” (no son unívocos, son objetos y resultados de conflictos individuales y grupales al interior del mismo grupo).

⁷⁸⁸ Insistimos en señalar que en las coyunturas temporales que se detectaron variaciones o modificaciones sensibles de estos componentes, hicimos en su momento las señalizaciones correspondientes en cada una de las administraciones exploradas en esta investigación.

⁷⁸⁹ Un policía entrevistado aseveraba: “La familia policial es grande, imagínate que somos más de quince mil efectivos, somos un número importante para aportar votos en las elecciones” (suboficial, 46 años).

Al mismo tiempo, consideraron que de registrarse esta situación, impactaría en la confianza de la ciudadanía, pues la policía, en tanto “servicio público que aplica la ley y mantiene el orden”, es imaginada como una “institución políticamente neutral” (Reiner, 2012:75-77). Una funcionaria de la policía santafesina entrevistada opinaba al respecto estableciendo un hiato entre el “deber ser” y los “hechos”:

"La policía no debería estar involucrada o comprometida políticamente, sea el partido que sea, si eso sucede perdería tarde o temprano la seguridad del empleo y, sobre todo, la confianza que la población nos da. Los responsables de la institución deberían evitar que la policía se politice, aún en el caso de gobiernos que te apoyan con más recursos, mejores salarios e ingreso de personal. Igual en la realidad de todos los días, la sociedad siempre nos identifica con el gobierno de turno y yo pienso que eso es un error, más allá que son siempre los jefes los que juegan a la política, ellos son lo que dicen a qué político hay que apoyar y eso se ha notado al momento de las elecciones. Mirá lo que te voy a decir, que la policía entre en política no nos conviene ni a nosotros ni a ellos, los políticos. A nosotros porque nos salvaría que nos señalen como parte de un gobierno, con sus errores, la corrupción y los fracasos y a ellos por lo mismo, si somos neutrales y autónomos no deberían hacerse cargo de los policías corruptos, de nuestro mal trabajo. Por esos hechos deberían responder los jefes" (suboficial, 28 años).

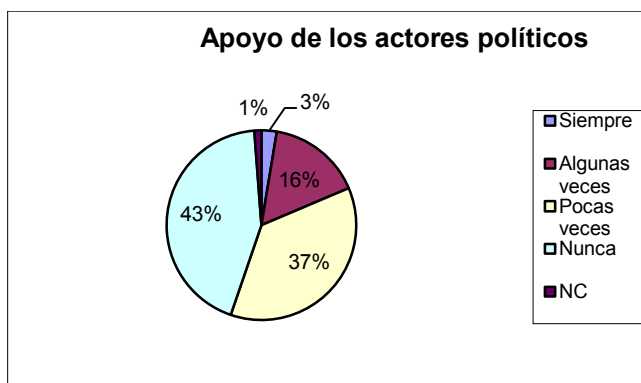
Vemos así que en el imaginario del deber ser policial, “la neutralidad política” fue reconocida como un valor, el cual en los hechos es traicionado no solamente por los gobernantes que tratan de “seducir políticamente” a la policía y la cosifican como un instrumento a su servicio, sino también que esta traición viene movilizada principalmente por un sector de la estructura policial: “la cúpula, los jefes”, “los que se contaminan políticamente”. Afirmaba un policía entrevistado:

"La mayoría de la policía está al margen de la relación con los políticos. En general la relación siempre fue mala y nula. Los que sí tienen relación son los jefes, ellos sí tienen diálogo y contacto directo. Yo creo que eso en principio está bien porque el ministro o el secretario no puede dialogar con todos, lo que pasa es que esa situación es aprovechada por los jefes para posicionarse y beneficiarse políticamente. Ahí se traiciona un principio y es que la policía no deber ser política" (agente, 28 años).

Sobre este aspecto, y dado que en las opiniones hasta aquí recuperadas, la “subordinación” política de la PSF, es definida como inevitable y formalmente necesaria, consideramos pertinente introducir algunos datos obtenidos en la encuesta realizadas a efectivos policiales, que nos permitan “ilustrar” las percepciones de los “hombres de azul” respecto al grado de apoyo que reciben de los actores políticos. En la encuesta a funcionarios policiales, realizada en el año 2007 y 2011, se buscó explorar como percibían los efectivos policiales las relaciones entre policía y política.⁷⁹⁰ Para ello, se interrogó a los funcionarios policiales acerca de si percibieron o no un apoyo por parte de los actores políticos. El 80,1% de los consultados respondió que se sintieron apoyado pocas veces (37%) o nunca (43%) (ver Gráfico 11).

Gráfico 11

⁷⁹⁰ Ver Anexo Metodológico de la presente tesis.



En estas proporciones de las respuestas policiales encontramos, evidentemente, una condición de posibilidad para que los policías santafesinos describan y caractericen en forma negativa a los actores políticos, pues la “obligatoriedad” de la subordinación policial parece ser respondida con escaso o mínimo apoyo.

Otra de las categorizaciones que describieron continuidad estuvo asociada a justificar la existencia de una policía autónoma. El problema de la autonomía no debe solo representarse en términos extremos (en el sentido de pensar que la mayoría de los policías quieren efectivamente “tomar el poder político”) sino que reside en el hecho de que la policía se sitúa “fuera” del poder, fundada en la necesidad de una autonomización de sus tareas y de las responsabilidades legales que le han sido confiadas, las que deberían estar exentas de un control efectivo de las autoridades políticas existentes. Esta autonomía policial del poder político podría ser caracterizada, desde una agenda gubernamental democrática, como altamente riesgosa, aunque es una perspectiva que algunos policías reivindicaron abiertamente:

“Uno de los problemas histórico, es nuestra dependencia del poder político. Entre la gente y la sociedad pocas veces somos vistos como los guardianes del orden y de la ley, sino que nos ven como los instrumentos del gobierno, Hay que poner un límite a esa situación, este es un problema de la cúpula policial. Como institución y como profesionales tenemos que tener independencia y autonomía, tener nuestra propia identidad. Nosotros no podemos estar atados a los caprichos de los gobiernos, como por ejemplo los de Obeid y los socialistas, ser tipo juguetes de ministros y especialistas que vienen a ensayar, lo único que hacen es apartar a la institución de sus verdaderos objetivos y aumentando las opiniones negativas de la gente hacia nosotros.” (ex oficial de policía, 49 años)

La autonomía policial, sea o no reivindicada abiertamente en la opinión de los policías, convivió al mismo tiempo con definiciones de instrumentalidad política, que fue decodificada en forma diferente desde la “cúpula” y desde la “base” policial. Respecto de los primeros un exjefe sostenía:

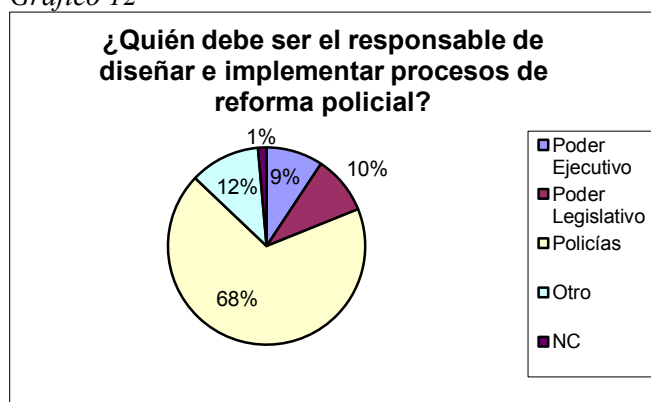
“El policía está forzado a obedecer las instrucciones del gobierno o del juez, no puede sustituirlos ni a uno ni al otro ni a los dos juntos. Luego debemos bajar esa orden a los subordinados para que la cumplan. Este mecanismo siempre fue así. Si existe una decisión política de la autoridad legítima, debemos someternos a eso olvidando nuestra opinión personal [...] debemos obedecer al poder político.” (ex jefe de policía, 48 años).

Ahora bien, desde los sectores institucionalmente “subordinados”, esa caracterización emerge con otros matices:

“Los políticos tienen mucha influencia en la policía, empezando por el hecho de que el gobernador elige al jefe de policía y después senadores y diputados eligen a los jefes de unidad regional, comisarias, por supuesto que eso es así siempre” (suboficial, 43 años). Otro efectivo policial opinaba: *“A eso lo saben bien los jefes, es problema de los jefes, ellos son los que “arreglan” políticamente. Sí, siempre hubo relación con el poder político, nunca cambió demasiado, por ahí hay algunos que le interesa un poco más la policía y otros no. O se acuerdan al momento de las elecciones o cuando salta algo en la prensa y se llenan la boca de discurso que van a hacer esto o aquello y luego se calma todo y nada se hace, de eso siempre se trató la relación policía y los políticos. Pero no solo eso, también para llegar a ser jefe no es fácil, no es como en la escuela que vos te esmerás y si te sacás buenas notas pasás a la bandera. Acá si no tenés un “padrino” político no llegas, son muy pocos los que llegan por su trabajo. Desde el jefe hasta el comisario de la comisaría más roñosa es colocado consultando con los políticos, sino no lo podés colocar y si no es del gusto del concejal, el intendente, el diputado, el secretario, te bajan el dedo. Es mentira que los policías no nos subordinamos al poder civil, que más muestra de esto es lo que te digo”* (agente, 31 años).

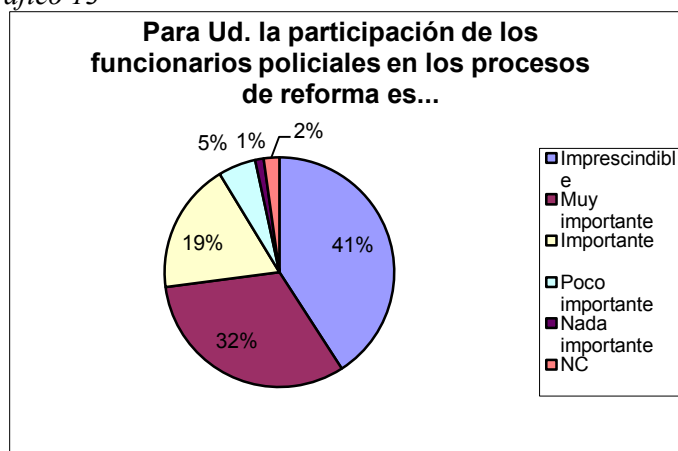
Por otro lado, dada la característica de la actividad policial, estos no se percibieron, en principio, como militantes de una ideología o partido político, sino más bien como ejecutantes de una misión y función que hasta anclada más en el oficio que en una agenda política, la autonomía se asocia aquí con la derivada de la ley y de la profesión. En esta dirección, la vocación de autonomía se presentó como significativa en la opinión de los policías santafesinos a la hora de identificar quiénes son los que legítimamente portan los saberes y competencias para diseñar e implementar los planes de reforma policial. Al respecto una importante mayoría (casi siete de cada diez) de los funcionarios policiales manifestó, en primer lugar, que los principales responsables de diseñar e implementar reformas en la institución policial deben ser los propios miembros de la institución (Gráfico 12). Aquí se observa la fuerte afirmación de que el personal policial posee una “expertise” que debe ser tomada en cuenta a la hora de pensar y llevar adelante transformaciones institucionales.

Gráfico 12



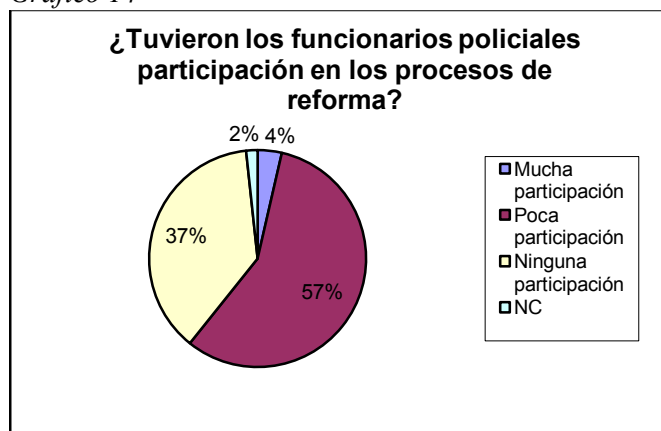
También se pidió a los funcionarios que evalúen, en general, la importancia de la participación de funcionarios policiales en el diseño y la implementación de los procesos de reforma policial. Con distinta intensidad, prácticamente todos otorgaron trascendencia a la participación de miembros de la fuerza en tales iniciativas (Gráfico 13).

Gráfico 13



También se consultó si percibieron que los funcionarios policiales habían participado en las diferentes iniciativas de reforma que algunos gobiernos provinciales llevaron adelante en la institución policial en aquellos años. La mayor parte de los funcionarios consultados se inclinaron por definir que hubo poca participación de policías en estos procesos (Gráfico 14).

Gráfico 14



Entonces asistimos, durante esta fase de la trama vincular político-policial a una especie de resentimiento de los policías frente a los actores políticos, acusándolos de no involucrarlos en la toma de decisiones y de ensayar iniciativas inútiles y contraproducentes frente a las “verdaderas” necesidades institucionales. Es así, decía un oficial que:

"En estos últimos años hemos visto una importantes cantidad de anuncios y promesas realizadas solo a los efectos de generar publicidad en la prensa. Se han anunciado una gran cantidad de políticas de seguridad sin gran eficacia ni efectividad" (oficial, 35 años).

Este problema es un tópico recurrente durante el arco temporal analizado, los policías santafesinos quisieron ser útiles, y se consideraron los mejores habilitados para definir esta utilidad, en contraposición denunciaron y se opusieron casi irreflexivamente a todas las acciones "inútiles" propuestas desde el poder político. Al mismo tiempo los policías se quejaron respecto a la presencia de opiniones muy diferentes existentes dentro del cuerpo de funcionarios, en lo que respecta a las políticas que deben ser puestas en ejecución, afirmando que muchas veces quedaron desconcertados frente al cambio de opinión o contradicción de los funcionarios políticos. Un exjefe policial manifestaba:

"Hay gestiones donde se nota las diferencias de opinión y de criterio de los funcionarios. Se percibe rápidamente las internas. Por momentos se dice: a partir de ahora la policía comunitaria depende directamente del ministro o del secretario, a los pocos meses cambian de funcionarios y el nuevo dice, la policía comunitaria depende del jefe de policía. Otras veces nos encontramos con directivas contradictorias, por ejemplo, se baja la orden que a partir de ahora la información solo la dan los funcionarios, al mismo tiempo, sale la orden de que tenemos que ser nosotros los que informamos a la prensa. Esto no es bueno para dirigir a la policía, se necesitan mensajes claros." (ex jefe policial, 48 años)

En la alegada contradicción y variabilidad de las decisiones políticas, los efectivos policiales parecieron encontrar las razones para calificar la "falta de conocimiento de la materia policial" en cabeza de los actores políticos, cuestión que debería estar reservada en forma "autónoma" al saber y entender que solo portan las propias huestes policiales.

Asimismo los actores policiales durante este itinerario de la trama vincular, caracterizaron a la policía como una institución insustituible. Más allá de las graduaciones y las formas de manifestación que hubiese adquirido la instrumentalidad política en la opinión de los policías, existió a favor de ellos una variable clave y en cierta medida tranquilizadora: el poder político "necesitó" de la institución y de ellos. Su actividad, incluso simplemente su presencia, se percibieron como necesarias para la el mantenimiento de una sociedad controlada y ordenada. Y si los decisores políticos decidieron avanzar sobre las principales causas de la criminalidad y de los conflictos sociales, allí siempre estuvo la policía para estatuirse como uno de los eslabones indispensables de toda construcción y reproducción política del orden social. Un exjefe provincial manifestaba:

"La policía desde hace un tiempo ha estado siempre en el ojo de la tormenta, es criticada, manoseada y, la menor de las veces, elogiada, momentos malos, momentos buenos siempre la policía va a estar. Está garantizado que esta va a existir en todos los gobiernos, cualquiera que sea su color político, siempre se producen viejos y nuevos problemas en la sociedad. Arrancamos con el bandolerismo rural, la pequeña delincuencia en las ciudades, pasamos a las drogas, a la violencia en el fútbol, a la trata de personas, a las bandas criminales, a la violencia de género y sexual, al ciberdelito y podemos seguir agregando. Cada vez que aparece una nueva tarea o problema urgente, a quién se recurre primero: a la policía. Para todos los gobiernos somos necesarios, pues no solamente afrontamos los problemas sino, que seamos sinceros, siempre

es más fácil y menos costoso que los policías intervengan sobre las consecuencias antes que atacar las raíces del mal. Los policías somos baratos y somos muchos" (ex jefe de policía, 47 años).

Aquí los policías se colocaron en una posición típicamente instrumental, en razón de la cual los actores políticos se apoyaron en ellos para que la sociedad no implosione. Sirven para mantener y reproducir el orden y si los actores políticos no pueden o realmente no tienen la voluntad de cambiar las cosas, esta será la condición para su “eterna” continuidad. La mayoría de los policías no manifestó una amplia confianza en la jerarquía policial ni tampoco en los actores políticos. A estos últimos, en el mejor de los casos, los visualizaron como incompetentes en materia de policía y en el peor de los casos, como deseosos de servirse de la policía de modo partidario, incluso personal. Un oficial superior entrevistado señalaba:

"Es un problema espinoso el tema de las relaciones con el poder. Tenemos que pensar que la policía, no bajó de la luna, es un efecto y un producto de esta sociedad y de esta provincia. La institución siempre ha funcionado como una herramienta de trabajo al servicio de la política, si comparamos con otras instituciones del estado seguramente es la más influenciada por las demandas y presiones políticas. Un ministro de gobierno como era antes y uno de seguridad como es ahora, si quiere que su policía sea democrática, él primero debería ser un político demócrata y respetar los derechos del personal policial. Siempre ha sido más fácil convertir a la policía en una herramienta personal del gobernador de turno. Pero creo que esto es una verdad a medias, porque generalmente los ministros y sus asesores ignoran en que consiste el oficio del policía y su complejidad. En última instancia es el policía el que decide cómo aplicar una directiva política, ya que somos nosotros los que estamos en contacto directo y permanente con la gente, nosotros somos los que recibimos las quejas y, perdón la palabra, las puteadas. De esto casi siempre no tienen ni idea, como siempre, la cúpula y los gobernantes " (oficial, 41 años).

Vemos aquí la construcción de un “ellos” y un “nosotros” basada en la desconexión e incompreensión que los policías alegan entre su profesión y la del hombre político. Pero, al mismo tiempo, el actor político siempre fue sospechado de querer controlar y someter a los policías. La policía representa un instrumento de poder político y los policías lo aseveraron:

"La actitud del gobernante hacia su policía ha sido siempre más o menos igual. En esta provincia, sea el gobierno que sea peronistas o socialistas, no resisten a la tentación de hacer de la policía el instrumento de su política más que del interés de la sociedad " (ex oficial, 49 años).

En la opinión de algunos de los policías entrevistados, no hubo y no hay lugar para imaginar que la PSF pueda liberarse de la intervención de los actores políticos. Para “ellos”, ningún político, de cualquier partido que sea, dejará que la policía sea independiente y autónoma. El riesgo que se corre, según los policías, es demasiado grande, pues en el terreno del “deber ser” opinan que debería existir una suerte de equilibrio entre el poder político y el poder policial. Sin embargo, otros, expresan una idea inversa, denunciando la imposibilidad de una separación de los poderes, de neutralidad efectiva y son poco propensos a pensar que tal autonomía de los poderes respectivos sería lo correcto. Sin llegar

hablar de subordinación obligatoria extrema, muchos policías pensaron que es formalmente aceptable que:

"El gobierno tenga a su disposición las fuerzas de seguridad porque esto les permite ir siguiendo día a día la situación social, responder a los ciudadanos que concurren a una seccional a denunciar una situación o pedir auxilio" (suboficial, 27 años).

Ahora bien, algunos funcionarios policiales, también percibieron el reverso de la instrumentalidad política, pues convertida en “la” herramienta de respuesta política:

"[...] estos nos vuelve más poderosos a los policías, [...] estamos más seguros de nuestras fortalezas y también de la necesidad política " (ex jefe policial, 49 años).

Los policías frente a los políticos se colocaron como los principales sostenedores y último bastión del orden social y, por ende, también contribuyentes de la estabilidad de las instituciones democráticas, pues desde sus definiciones simbólicas el dispositivo policial no está sometido a los vaivenes electorales y la variabilidad de las preferencias políticas de la ciudadanía santafesina. Este es fue uno de los fundamentos utilizados por aquellos efectivos policiales que respondiendo desde el “deber ser”, sostuvieron que no deben someterse a los designios coyunturales de las administraciones provinciales temporales, pues su obediencia está focalizada en la ley y la Constitución, perenne a los cambios de gobierno. Sin hacerlo explícito, parecería que los policías santafesinos también rubricaban aquella emblemática frase de Honoré Balzac: “los gobiernos pasan, las sociedades mueren, la policía es eterna”. La temporalidad cobra así un factor importante a favor de los policías en la dinámica de la trama vincular que los une con los actores políticos. Para los primeros el tiempo figurativamente es “eterno”, para los segundos el tiempo es “fugaz, perecedero”, tiene fecha de inicio y vencimiento, siendo demasiado corto como para abordar la complejidad policial y las causas de la criminalidad. Cuestión que se agudiza para aquellas gestiones gubernamentales que, al menos discursivamente como lo analizamos, afirmaron que las respuestas adecuadas son aquellas asociadas con políticas de larga duración que sobrepasen las ideologías o gobiernos de turno (presentadas como “políticas de estado”), que se deben orientar a implementar reformas estructurales del dispositivo policial y/o que para controlar la criminalidad se requiere avanzar con respuestas que se focalicen en las “causas sociales, económicas y culturales” generadoras del fenómeno en cuestión. Este tipo de posicionamiento político, en la voz policial, no logra darles a los policías los medios para “luchar” aquí y ahora, contra la pequeña criminalidad, ordinaria y cotidiana. Un exjefe entrevistado concluía:

"Nosotros estamos de acuerdo que hay que luchar contra las causas profundas, las sociales, morales y culturales que producen la delincuencia. Por ahí pasa seguramente la respuesta, pero nuestros tiempos y

demandas son otros, no tenemos tiempo de esperar que estas medidas de fondo produzcan sus efectos. Nuestros tiempos no es el mismo que el de estas políticas, esto lo tienen que entender los gobernadores" (ex jefe policial, 48 años).

Otras de las categorizaciones policiales continuas es mediante la cual los policías santafesinos se autoperciben como los guardianes orden y de la democracia. Ahora bien, al hablar de legitimidad, hay que tener presente que ciertos funcionarios policiales se posicionaron, frente a los actores políticos, como los garantes de la legalidad, la democracia, la seguridad y el mantenimiento del orden, al respecto el mismo entrevistado aseveraba:

"[...] no debemos olvidar que desde hace un tiempo la institución policial y la seguridad se han convertido en un termómetro del clima político, no por nada, los últimos gobiernos tomaron nota de esto. También nosotros los policías, no se debe olvidar que nuestra institución fue creada para mantener el orden, el respeto de la ley, bajo la cualquier gobierno" (ex jefe policial, 48 años).

La construcción de una caracterización negativa de los políticos, en el caso de algunas gestiones provinciales, se asoció al intento de introducir modificaciones legales que atacaban a la "tradición policial" y eran laxas para delincuentes, así como tampoco reconocían el trabajo policial y, por lo tanto, generaban condiciones de inestabilidad del orden y la seguridad desde la mirada policial. Tenemos que tener presente que una parte de los policías santafesinos se referenciaron e identificaron como los "misioneros domésticos", el último bastión de reserva moral para defender a la sociedad.⁷⁹¹ Un oficial entrevistado argumentaba:

"Más allá de que parte del gobierno de Obeid, salvo el subsecretario de seguridad, estaban mal predisuestos hacia la institución, nosotros sabemos que para ese o cualquier gobierno o poder político, cuando hay crisis de seguridad y hay desorden y los conflictos sociales aumentan entonces están obligados a apoyarse en la policía para enfrentarlos. Nosotros estamos las veinticuatro horas, los treientos sesenta y cinco días del año y con presencia en todo el territorio para dar una solución a los conflictos. Nada se ha inventado políticamente para superar esto, de todas formas yo creo que sustituir a la policía es imposible" (oficial, 49 años).

Retomando la construcción de definiciones policiales simbólicas a partir de las cuales se asocian ciertos riesgo derivado de la politización de la fuerza, nos parece importante rescatar la opinión de un jefe policial entrevistado, que no solamente reforzaba la idea de que esta politización acarrea la pérdida de la ya lánguida confianza que les otorga los ciudadanos, sino que, en consideración de los efectos de un pasado autoritario latente, afirmaba:

"En general ni las fuerzas de seguridad ni las armadas deberían comprometerse partidariamente, deberían mantenerse con neutralidad en este aspecto, pues recuerde que en nuestra historia las fuerzas armadas arrastrando a las policiales, en los casos de debilidad del poder político, se sintieron tentados a tomar el sitio

⁷⁹¹ Al respecto ver el apartado del Capítulo 1 subtitulado: "Política y Policía: las implicancias de un anudamiento semántico".

de estos mismos políticos por considerarlos demasiado débiles o muy pocos competentes” (ex jefe policial, 52 años).

Al mismo tiempo, muchos policías parecieron ser conscientes que la dificultad del trabajo policial es directamente proporcional a la libertad que impera en el sistema político en el que se encuentran insertos. Un agente policial afirmaba en esta dirección:

“Cuando las leyes se hacen más benignas, cuando se llevan al extremo el tema de los derechos humanos, cuando la sociedad entra en decadencia moral, cuando se pierde el respeto de las leyes, nosotros los policías, no podemos hacer magia. Yo digo que hay que volver al tiempo donde reinaba el orden y se respetaban las leyes, como en la última dictadura. No quiero decir que se vuelva al terrorismo, a los asesinatos y violación de derechos humanos, eso claro que no, es totalmente negativo, hay que volver sí al orden” (agente, 30 años).

Por otro la los actores policías definieron a la policía y la política como mediatizadas. Señalábamos que, los policías santafesinos, asumieron que la influencia de “la política” en el devenir de sus actividades fue un factor inevitable y perenne en la interdependencia que los une con los gobernantes, en el sentido de que este factor estará presente independientemente de su toma de posición neutra o comprometida en el terreno político partidario, en una u otra posición siempre serán alcanzados o “tomados” por “la política”. La razón explicativa que emerge en la opinión de los efectivos policiales, es que dada la “necesidad” y centralidad que tiene la institución policial en el control del delito y el mantenimiento del orden, recurrentemente los actores políticos buscaron “apropiarse” y “montarse” sobre el trabajo y los logros que, “ellos”, los policías, efectuaron y alcanzaron cotidianamente. Esa apropiación política fue entendida en la voz de los policías en una doble dirección, en un sentido, para dar cuenta frente a la ciudadanía que la “lucha contra el delito” tuvo una alta prioridad en el marco de sus agendas gubernamentales anunciando inversiones en infraestructura, móviles, armamentos, etc. En otro sentido, los actores políticos procuraron que los “logros” de la actividad policial, sean comprendidos por la ciudadanía como logros atribuibles a la “gestión política”, de esta forma también, desde la óptica de algunos efectivos, este fue un mecanismo para solucionar las incompetencias profesionales y falta de experiencias de los gestores gubernamentales. Opiniones de dos policías santafesinos ilustran estos puntos de vistas:

“Cuando las cosas nos salen bien, ahí seguro vas a tener algún funcionario o autoridad para sacarse la foto. Cuando las cosas salen mal, quedamos solos [...]. Esto pasó con todos los gobiernos, cuando metemos un procedimiento, secuestramos “x” cantidad de drogas, cuando esclarecemos un robo o homicidio importante, ahí los políticos están para decir que lo que se logró es todo por su trabajo y vos por abajo sabes que todo lo hicimos nosotros, que ellos no tienen ni idea de lo que se trata nuestro trabajo, venden humo, fantasía” (agente, 28 años)

Anclado sobre la última dinámica descripta, emergió una terceridad u otro actor relevante con incidencia en la relación político-policial: los medios de comunicación.⁷⁹² Al momento de realizar la encuesta antes referenciada, se consultó a los efectivos policiales acerca de los factores que hacen aumentar las presiones sobre la institución, señalando el 49% que las mismas crecen cuando “aumenta el delito” y 47% cuando aumenta la “sensación de inseguridad”.⁷⁹³ Ahora bien, en la instancia de identificar los lugares de proveniencia de esas mayores presiones, según siete de cada diez policías, tuvieron como fuente a los medios de comunicación. Cuatro de cada diez respondieron que las principales presiones provenían de la sociedad. Luego, en proporciones similares, se ubicaron las respuestas “las víctimas de los delitos”, “los políticos” y “el gobierno provincial” –a estos últimos dos, si los unimos, se alcanza un nivel de adhesión similar a la segunda opción antes mencionada. Es llamativo que el “gobierno municipal” no aparezca prácticamente como un factor de presión en las representaciones de los policías (Ver Tabla 1).

Tabla 1

		Prop. de respuestas
¿Cuáles de los siguientes sectores piensa usted que ejercen mayores presiones sobre la institución policial?	Los medios de comunicación	70,8%
	El gobierno nacional	4,3%
	El gobierno provincial	19,9%
	El gobierno municipal	1,0%
	Los políticos	20,3%
	La sociedad	40,0%
	Las víctimas de los delitos	20,3%
	Otro	1,2%
	No contesta	1,0%

Los porcentajes no suman el 100% dado que el respondente podía dar más de una respuesta

La importancia y la presencia de los medios fue un factor percibido por los integrantes de la PSF, sobre este aspecto un funcionario policial señalaba:

“Mirá, yo creo que el tema del aumento del delito se mantiene igual, para mí la diferencia es que ahora por ahí le dan un poco más de manija en los medios, vos fijate que ahora las noticias policiales ocupan el lugar más importante en la televisión, la radio y los diarios. Eso se ve mucho. Antes los periodistas aparecían

⁷⁹² No es nuestra intención bucear aquí en todas las dimensiones que implica la relación triangular policía-políticos-medios de comunicación, pues se trata de un fenómeno altamente complejo, de fronteras amplias y variables. Es por esto que solo nos abocaremos a explorar superficialmente algunas dimensiones de este campo. A los fines de ahondar sobre este fenómeno, fundamentalmente desde el campo de los estudios criminológicos y sociales de la policía, se puede consultar los trabajos de Manning (1977; 1996 y 2001); Mawby (1999); Masclani (2004); y Cooke y Sturges (2009).

⁷⁹³ El restante 4% eligió la opción: No sabe/No contesta”.

menos, ahora chorean acá o allá y sale en los diarios, ahora todo se sabe más porque los medios están en todos lados, antes eso no pasaba.” (suboficial, 28 años).

La relación institución policial-medios de comunicación no se distinguió por ser calificada de pacífica en la opinión de los policías, sino más bien todo lo contrario. Para alguno de ellos, los medios constituyeron una de las principales fuentes (tal vez la más importante) de construcción de opiniones y juicios desacertados y negativos sobre la actividad policial. Un oficial entrevistado acotaba:

"Cuando sucede algún hecho importante y la policía no logra rápidamente esclarecer el hecho, ahí están los medios criticándonos, publicando la indignación de la gente, aunque sabemos que luego aparece otra noticia y eso se apaga y pasa al olvido. Ahora bien cuando la policía descubre aunque sea después de pasado un tiempo el autor, nada se informa o tiene poco impacto. La policía es desprestigiada injustamente por su incapacidad y su fracaso desde el primer momento, sin darnos oportunidad para avanzar. Luego surgen otros hechos, más o menos graves, que llaman la atención de la gente y nuevamente los medios están ahí para criticarnos" (oficial, 38 años).

Los policías santafesinos son completamente conscientes del rol y la importancia que cumplen los medios de comunicación, incluso, más allá de ser una de las fuentes por donde circulan las imágenes del desprestigio policial, saben también que existe otra faceta en la que son vitales: constituyen el principal mecanismo para propagar los “logros” en la “lucha contra el delito” y las “buenas acciones”, en tal sentido, se estatuyen como uno de los principales factores de legitimación social. Desde el punto de vista policial, el rol de los medios, es esencial, en la medida en que pueden “ilustrar” a la opinión pública del esfuerzo institucional a pesar de las condiciones laborales en las que están sumergidos, en este sentido, pueden informar a la ciudadanía, tanto de los “logros” como de las “carencias” institucionales. Pero también y en conexión con el rol anterior, los medios formulan cotidianamente juicios de valor negativos sobre la actividad policial que se solapan con los “juicios positivos”. Es esa imbricación de "juicios de valor" los que interpelan a los policías. El hecho de que la prensa tome posición valorativa negativa es considerado como profundamente nocivo para la opinión policial. Allí los medios “dejan de ser neutrales”, poniéndose en marcha las huestes policiales un ejercicio de diferenciación del “grupo” integrado por trabajadores de la prensa en general: por un lado, ciertos periodistas son calificados como "antipoliciales", a estos se les endilga tener puestas sus atenciones y hacer foco sobre las malas prácticas y los errores policiales. Otro grupo, en el lado opuesto, son calificados como los “amigos de la policía”, aquellos que conocen y comprenden el trabajo policial y que son menos propensos a construir juicios de valor negativos, y por último, se encuentran aquellos menos confiables e imprevisibles, que en búsqueda de la “primicia” y el “sensacionalismo” pueden “filtrar” datos o presentar un relato considerado muy distante

a la verdad de lo ocurrido. Un alto funcionario policial someramente hacía ese ejercicio de diferenciación:

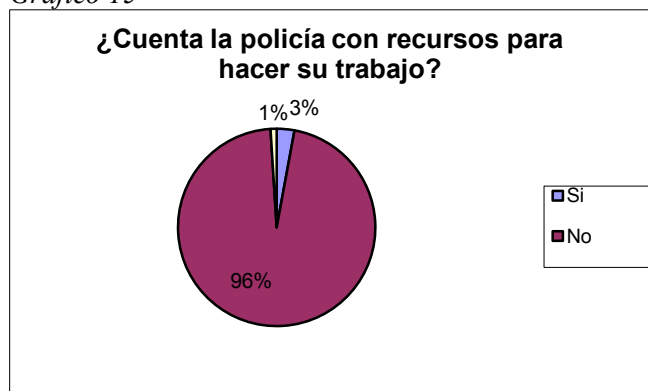
“En los medios, como en todo lugar e institución usted encuentra de todo. Están los periodistas más serios, que antes de dar una opinión se informan, tratan de conocer nuestro trabajo y las condiciones en las que nos desenvolvemos. Otros directamente son “antipolicías”, están empeñados en criticar a la institución y solo ver las cosas negativas, nunca las positivas. Hay otros que lo único que le interesa es vender la noticia, son los que buscan el “boom periodístico” a cualquier costo. Pero a esto hay que aceptarlo, son las reglas del juego en un sistema donde se debe respetar la libertad de prensa” (ex jefe policial, 49 años).

Cualquiera que sea el grado de afinidad y distancia de relación entre policías y periodistas, si bien pueden existir finalidades y necesidades similares (uno necesita dar notoriedad y visibilidad a sus acciones, el otro el “impacto” mediático) existe, como nos lo señaló un periodista entrevistado circunstancialmente en el trabajo de hemeroteca, una marcada diferencia:

“Tenemos fines opuestos. Ambas profesiones se sirven una de la otra, pero su colaboración pacífica es bastante ilusoria [...] las relaciones cambian con el tiempo, porque se parte de una desconfianza recíproca [...] El periodista de policiales y el policía trabajan sobre lo mismo pero con objetivos diferentes. El periodista busca la información que el policía guarda. El periodista sospechará siempre del policía porque este le podría estar ocultando un dato esencial. El policía también sospecha y temblará al ver su confidencia el día siguiente en la primera plana” (Hernán Lascano, periodista, entrevista personal).

Con algún grado mínimo de variación respecto al “quantum” registrado en cada una de las gestiones provinciales, los policías santafesinos definieron a “la política” y los políticos como los principales responsable de las carencias institucionales. En la encuesta a funcionarios policiales antes referenciada, intentamos explorar las opiniones de estos funcionarios acerca de la suficiencia de los medios con los que contaron para desarrollar su actividad cotidiana. Una abrumadora mayoría de los encuestados respondió que los recursos con los que la policía contaba eran insuficientes, confirmando un argumento sostenido en el discurso de las autoridades policiales en los últimos años, más allá de los cambios políticos y de las coyunturas con respecto a la inseguridad urbana en el territorio provincial (ver Gráfico 15).

Gráfico 15



Se le solicitó a su vez a los entrevistados que señalaran los recursos que eran necesarios aumentar para mejorar el trabajo policial. Cuatro de cada diez funcionarios policiales plantearon que hacía falta mejorar sus remuneraciones, mientras tres de cada 10 señalaron la necesidad de mejorar y aumentar el equipamiento y la misma proporción respondió que hacía falta incrementar la capacitación y formación policial. Llama la atención, que a diferencia de lo que muchas veces se observa en el discurso de las autoridades policiales o políticas al respecto, solo el 12% señaló como importante el incremento del personal policial. (ver Tabla 2)

Tabla 2

		Prop. de respuestas
¿Qué piensa usted que es lo que más falta le hace a la policía actualmente para hacer mejor su trabajo?	Más personal policial	12,2%
	Más capacitación y formación policial	31,6%
	Más y mejor equipamiento	34,4%
	Mejor remuneración	43,5%
	Otros	8,1%
	No contesta	1,9%

Los porcentajes no suman el 100% dado que el respondente podía dar más de una respuesta

La “política”, en sentido simplista, fue definida por los policías siempre como perniciosa, como la fuente de las dificultades, de la falta de legitimidad social, etc., pues a ella le cabía la responsabilidad primaria de dotar a la institución de los recursos necesarios para lograr un buen desempeño, responsabilidad que evidentemente, de acuerdo a la opinión policial, lejos estuvo de ser cumplimentada en forma óptima. Para que se pueda poner coto a esta desidia política, de acuerdo a la opinión de ciertos policías, no quedaba más que esperar una especie de individualismo salvador, que podría, por un comportamiento personal heroico, poner límites a estos hechos, intentando aportar a eso una solución puntual: " un jefe de policía que limite al poder político o un policía que ocupe el lugar de los decisores políticos".⁷⁹⁴

En último término, en este recorrido reconstructivo de las categorizaciones policiales simbólicas que han descripto mayor continuidad en el período analizado, identificamos

⁷⁹⁴ Uno de los policías santafesinos entrevistados manifestaba: “Yo creo que para terminar con muchos de los problemas y la falta de respaldo del poder político a la institución se necesitaría un jefe policial que se le “plante” al poder político. Como por ejemplo el jefe Savia o Leegstra. O bien que se designe en los cargos políticos a funcionarios con experiencia policial, retirados o que cumplieron tareas en otras fuerzas de seguridad. Esto podría ser una solución” (oficial, 46 años).

aquella según la cual la institución policial está sometida a presiones políticas. Fue altamente perceptible en la opinión de los policías santafesinos sentirse atrapados en la subordinación respecto a los actores políticos, subordinación que, en términos personales y de acuerdo a los lugares que se ocupe en la organización policial, se podía vivenciar de forma diferente. Esta subordinación pareció sentirse mayormente en los últimos años cuando la cuestión del control del delito y la inseguridad han cobrado centralidad en la agenda social y política y por lo tanto los responsables gubernamentales debieron generar respuestas en este campo, emergiendo como primera y principal herramienta la institución policial. Un oficial afirmaba:

"Cada día se siente más la presión porque el aumento del delito y del desorden han empeorado. Ahí los políticos se acuerdan de nosotros y nos meten presión a través de los jefes para que el delito baje. Pero a ninguno de los gobiernos se le ocurre escuchar a la "tropa" para que pueda expresársele sobre los problemas de todos los días. Cada día estamos peor, sin recursos, los salarios son pésimos y encima nos meten presión y que nos comportemos como títeres de los políticos" (suboficial, 34 años).

La presión y las acciones de intervención erogadas desde la esfera de gobierno, se representó y vivenció en términos negativos, en un doble sentido, pues por un lado, porque los políticos parecieron desconocer las verdaderas necesidades policiales y por otro lado, porque es una intervención externa y lega, sobre un dominio privilegiado e incluso exclusivo del saber y de la práctica policial, como ya lo abordamos previamente. Asimismo a pesar de que la "cuestión de la seguridad" pareció aumentar tanto las ansiedades como el interés político sobre el dispositivo policial, los policías santafesinos piensan que los actores políticos siempre desconfían y no quieren a los policías. Ven a la policía como algo indispensable, pero que es poco confiable y es nocivo el estrechamiento de lazos fuertes y visibles. Un efectivo policial aseveraba:

"Casi siempre estos gobiernos han puesto funcionarios para dirigirnos, personas que no son policías, no tienen experiencia y no conocen el oficio policial. Alguno les lleva los primeros meses o unos años aprender nuestra jerga y entender que es la policía. Ellos nos gobiernan pasajeraamente esperando irse a otro cargo ministerial o irse como legisladores, olvidándose rápidamente de "la poli" y del "vigi". Por eso no les interesa demasiado que se los vea junto con la policía. Parecemos una mancha venenosa" (agente, 29 años).

Para los efectivos policiales una parte de los miembros del poder político los caracterizaron como empecinados en quitarles todas sus prerrogativas y eficacia, reduciéndolos al rol de meros auxiliares de una política de desactivación de conflictos y de asistencia social. Además, la situación es extremadamente clara para los policías por el hecho que para ellos los hombres políticos no procuraron servir a la población que los eligió. Muy por el contrario, los policías pensaron que los políticos son los mejores aliados de los criminales, por su laxismo y su ineptitud, voluntaria o no, al asumir sus funciones. Un agente señalaba sobre este aspecto:

"¿Para qué trabajamos incansablemente en detener delincuentes si luego son liberados unos días más tarde beneficiados por las leyes que crean los políticos? [...] Después a nosotros nos destruyen en los medios y ahí aparecen los políticos diciendo que esto se debe a que la policía aún no se reformó. Eso sí, en privado capaz reconocen sus errores pero en los medios niegan su la responsabilidad. Ellos tapan sus errores con nosotros". (suboficial, 26 años)

Algunos policías acusaron las características de la integridad ética y moral de las autoridades políticas e identificaron allí un factor de corrosión de moral de la institución policial. Explícitamente un policía santafesino entrevistado opinaba:

"Te decía que los honestos no llegan, si vos querés ser jefe, te tiene que "funcionar bien la calculadora". Si sos buen recaudador y tenés un buen padrino político podés llegar alto. Acá las comisarias y las jefaturas valen si recaudás. Y eso me da mucha bronca, porque siempre escuchás que la gente mete todos en la misma bolsa, que estos vigilantes corruptos mangueros, coimeros, y yo no digo que no los haya, pero los que "cortan el bacalao" son los jefes. A "la tropa" no le queda nada, las sobras, los negocios grandes los arreglan los jefes, eso es una mentira de que todos son "chorros". ¿Sabés cómo funciona?, el político tal elige al jefe o al comisario tal y cuando hay negocio grande, la quini, los burros, accidentes de tránsito y otras los arregla directamente el jefe, el "vigilante" no participa. Y de ahí la caja queda un poco adentro y otra va a parar para los gastos de la política, porque te creés que a los senadores o diputados o intendentes le interesa tanto el tema de quien es el jefe. Y si sos vigilante y estás al tanto de lo que pasa tenés que mandártela a guardar o si chillás podés ir a parar a no sé dónde o te empiezan a molestar con sanciones por esto por aquello hasta que te cansás y pedís el traslado o te bancás la situación" (suboficial, 40 años).

Ante esta dinámica corruptiva, cuyo factor causal se coloca en "ellos" los políticos, los policías imaginan dos alternativas: someterse a la indiferencia o "escaparse". No se trata de someterse, en el sentido del respeto debido a una jerarquía o la legitimidad de los actores políticos que han sido elegidos democráticamente. Se trata de someterse y aceptar las lógicas impuestas por "grupos mafiosos" que impone su dominación por la fuerza y por la arbitrariedad. La segunda elección que se les ofrece a los policías es el abandono, la huida, la renuncia. Existe bien una tercera elección, despreciada por algunos policías, que consiste en colaborar con el poder político de turno, cualquiera que sea, con el fin de encontrar un apoyo institucional para las misiones de la policía o para beneficio personal. Pero esta opción es completamente desprestigiada, es vista como el signo de una crisis grave, de traición, de "contaminación política" de los principios policiales. Este tipo de prácticas es asignada por "la tropa" policial a las "cúpulas", a ese segmento se asocian más las traiciones del "espíritu y los intereses de la institución", corriéndose el riesgo de hacerlos desaparecer como institución autónoma, traicionados por una máquina política implacable, que no vacilaría en ir hasta derribarlos, arrasarlos y descartarlos. Un oficial entrevistado sostenía:

"Históricamente son los jefes los que se mueven políticamente. Muchos de ellos se entregan al gobierno y negocian nuestros intereses a cambio de beneficios personales. Pero siempre esto termina igual, cuando las cosas no van bien y los políticos no los necesitan empiezan los ataques personales, la difamación y los mandan a sus casas" (suboficial, 36 años).

En consonancia con la caracterización anterior anidó también la sospechas y la desconfianza de una parte importante de policías santafesinos, “la tropa”, la cual no solo tiene como destinatarios a los gobernantes, sino que también se direccionada hacia la cúpula policial, la cual es caracterizada como cómplice de los hombres políticos, en la medida en que las directivas y planes de estos, se “bajan” y repercuten en la institución a través de los “jefes”. Esta situación parecería ser una constante que no obedece a opciones partidarias, “peronistas o socialistas”, ambos sectores de la política santafesina fueron vistos como compuestos de actores que son responsables del mal funcionamiento y el desprestigio de la PSF. Un agente afirmaba:

"Nosotros somos los que ponemos el lomo en la calle, en la trinchera, los que ponemos la cara todo el día, nos damos cuenta que sean gobiernos peronistas, radicales o socialista, las cosas son siempre igual, nos les interesa mejorar a la policía. A los que les cambia en algo la situación es a los jefes" (agente, 26 años).

Otros policías fueron en el mismo sentido y abundaron en la crítica de la supuesta hipocresía de los actores políticos que denuncian algunas prácticas de la policía, siendo que estas han sido soportadas y utilizadas por algunos miembros de la administración provincial. Por ejemplo, referido al empleo de métodos ilegales de obtención de información y su “utilización política”. Un exjefe policial sostenía:

"Debemos reconocer que la policía comete muchos errores y se presta poco a aceptar algunos cambios. Pero también hay que ser justo y decir que alguna de esas actividades han sido aceptadas por los gobiernos. Por ejemplo cuando se conoció los informes de inteligencia política que producía el D2 durante el gobierno de Reutemann, la policía fue maltratada pero todos internamente sabían que esos informes se hacían a solicitud de las autoridades de gobierno. Eso fue así antes y después, la diferencia es que eso tomo estado público" (ex jefe policial, 49 años).

De la misma manera la “utilización política” para posicionarse en la arena del debate público, en torno a la problemática de la inseguridad frente al delito, tampoco es algo que sea privativo de algún sector partidario o del oficialismo o de la oposición, por el contrario para algunos policías, “todos los políticos”, sin excepción, quisieron sacar rédito de en este debate. Un suboficial experimentado indicaba al respecto:

"[...] el tema de la inseguridad siempre fue comida para los políticos, los que están en el gobierno quieren sacarle importancia al tema y decir que todo está controlado, los que están en la oposición buscan exagerar y denunciar que todo está mal, que se quiere esconder lo que sucede y achacarle la responsabilidad a las autoridades que ellos mismo quieren desbancar políticamente" (suboficial, 40 años). Otro agente policial se preguntaba: *¿A cuántos políticos verdaderamente les interesa lo que le pasa la policía y terminar con la delincuencia? A muy pocos. Los que ahora están en el gobierno antes eran oposición y criticaban al gobierno de turno, ahora lo que están en la oposición antes eran gobernantes y ahora critican a este gobierno. Eso es siempre así, es una calesita a la que se suben y bajan siempre los mismos"* (agente, 23 años).

Para los policías los temas de seguridad pueden “pagar” coyunturalmente en términos de acumulación de consenso político, pero que a la larga, es un área que “quema”, donde nadie puede salir fortalecido políticamente. Un exjefe policial opinaba:

“El área de seguridad no es un área apetecible políticamente. Es un lugar complicado donde la mayoría de los que han pasado no han salido bien. Tenés que tener mucha espalda y cintura política. Es un lugar donde hay más dolores de cabeza que buenas noticias. Los ministros y secretarios han sido los fusibles cuando las cosas no funcionan, pero antes que ellos, los fusibles históricos somos primero nosotros. Por eso la policía tiene mucha presión, debemos mostrar resultados, eso es algo en lo que las autoridades ponen mucho énfasis. El gobierno tiene que mostrar resultados positivos” (ex jefe policial, 49 años).

En este recorrido y rescate de la voz de los policías santafesinos propuesto hasta aquí, hemos intentado identificar un “corpus” de categorización y definiciones simbólicas que describieron una trayectoria de continuidad a lo largo del período analizado y a través de las cuales, los sujetos policiales, construyeron, caracterizaron y adjetivaron un “otro”, los actores políticos con quienes mantuvieron unos marcados y evidentes lazos de interdependencia. Estas estrategias discursivas motorizadas por los efectivos policiales, importan un insumo relevante para comprender en general los vínculos y modalidades de relacionamiento registradas al interior de la trama vincular político-policial, pues allí se estructura, decíamos anteriormente, una “frontera simbólica”. La construcción de un “otro” que actuó simultáneamente como mecanismo de diferenciación externa y de identificación grupal interna y sobre el cual se estructuraron decisiones y acciones que produjeron efectos de reproducción y/o transformación del contenido de estas categorizaciones simbólicas en la extensión de las dos décadas analizadas.

(B) En segundo término, sosteníamos que en el caso de los actores políticos la posibilidad de sistematizar un corpus que condense los principales categorizaciones y la edificación de definiciones a partir de los cuales han tratado de construir un “ellos” policial (institución policial/policías), se torna más dificultoso debido no solo a la rotación funcional de aquellos que se han desempeñado funciones jerarquizadas en las áreas de la administración provincial con competencia en el gobierno de la institución policial, sino también en razón de las variopintas y amplias pertenencias político-partidarias y trayectorias profesionales, que han tenido esos actores a lo largo de estos 20 años de la trama vincular político-policial abordada. De todas formas, consideramos que es posible identificar una serie de caracterizaciones simbólicas de manufactura política sobre la policía y los policías, que más allá de los factores mencionados, han mantenido, con matices e intensidades diferentes, cierta regularidad en la extensión temporal abarcada por nuestra exploración, consolidándose como basamentos de un ejercicio regular de diferenciación y de establecimiento de puntos limítrofes o fronterizos con el “otro” policial. A continuación describiremos las más significativas, reiterando que en los capítulos 3,4,5,6 y 7 hemos

procurado anatomizar muchas de ellas, buscando sobre todo hacer hincapié allí, en aquellas que mostraban visos de particularidad en cada período gubernamental analizado.

Una de las estas categorizaciones políticas sedimentadas definió a la policía una institución tensionada entre la autonomía y el control político. En el transcurso de las cinco administraciones provinciales abordadas hemos detectado la presencia regular de dos posicionamientos entre los actores políticos respecto a cuál debería ser el tenor del vínculo y las modalidades de relacionamiento entre gobierno e institución policial. En un polo se ubican aquellos que han reivindicado abiertamente que ese vínculo admite una sola modalidad, caracterizada por el sólido ejercicio de autoridad y control político sobre la institución policial, lo cual supone la imagen de una policía subordinada al poder político, limitada en sus grados de autonomía y orientada en sus fines y prácticas institucionales “por lo determinado y jerarquizado” por la gestión gubernamental. En el otro polo se ubican aquellos que han propugnado que la estructuración del vínculo con las fuerzas de seguridad debe necesariamente tener como presupuesto inicial, el reconocimiento que, la institución policial, constituye un dispositivo de larga tradición y trayectoria histórica, en base a las cuales ha logrado consolidar saberes y capacidades “profesionales” que las hacen autónomas a la hora de determinar los objetivos y las prácticas institucionales. Allí se proyecta una categorización política de la institución policial, donde si bien nunca se anula por completo la jerarquía de los actores políticos sobre ésta, hay un intento de acotar las distancias formales existente entre jerarquía política-subordinación policial, delineándose así una estrategia que buscó equilibrar más que desbalancear los diferenciales de poder a su favor.⁷⁹⁵

⁷⁹⁵ Breves ilustraciones de estos posicionamientos e imágenes políticas: “La primera tarea debe ser jerarquizar la función policial, que pasa en primer lugar por la absoluta subordinación de la policía al poder político [...] Es hora de fortalecer el mando y control superior político sobre la policía” Declaraciones de Roberto Rosúa: El Litoral, Santa Fe, 16/11/1995; 21/04/1996. “[...] la seguridad es una política pública, y por lo tanto quienes manejan las políticas públicas son los políticos elegidos por la gente y por el gobierno, no un sector pseudo militar o la policía, es decir, empezamos a trabajar con la idea de que la seguridad no es una cuestión de policía y por eso empezamos armar una estructura de gobierno de la seguridad, esa era la idea. Así lo planteamos de entrada, que el ministerio era una plataforma de gobierno de la seguridad, queríamos implementar el gobierno civil y político de la seguridad y de las fuerzas de seguridad, para que salieran de allí sus políticas de seguridad, desde el ministerio, desde el gobernador a sus ministros para abajo, no desde la policía para abajo, la policía iba cumplir las políticas que pretendía el gobierno, así fue la idea, Binner [...]”. Opinión de SC, ex funcionario del MS, gestión Binner 2007-2011, entrevista personal.

“En el corto plazo la tarea del área a mi cargo de la policía, es salir a detener la delincuencia [...] Para ello hay que motivar a la policía [...] darle el respaldo político que necesita, hay que dejarla actuar, hay que dotarla de medios, hay que invertir más y eso es lo que no se ha hecho y nosotros como acción de gobierno los hemos planteado como prioritario, el apoyo, que se sientan respaldado en las decisiones y su trabajo, el incentivo y los recursos”. Declaraciones del Ministro Ángel Baltuzzi. Ver programa “Entre Líneas” disponible on line en <http://tvdoc.com.ar/video/baltuzzi10609-10910-1093/> “Acá nosotros vemos confusión en los temas remanidos como la autogestión policial. La policía o el ejército son organizaciones profesionales

Por supuesto que el recurso analítico de la construcción de estos dos polos de posicionamiento político no debe ser entendido como “puros”, estables y homogéneos, entre los dos posicionamientos hay una extensa línea de posiciones que han tomado los actores políticos, en razón de las cuales pendularmente se han acercado a uno u otro extremo. Al mismo tiempo, como lo hemos podido observar en el fragor de la gestión, no necesariamente y en forma lineal estos dos posicionamientos se traducen luego en acciones concretas, generándose también solapamientos de iniciativas políticas simultáneas que ensayan prácticas de control político y, otras, que tributan al mantenimiento o aumento de cuotas o esfera de autonomía policial relacional. Tampoco existe, por ejemplo, un acuerdo sólido respecto a qué se entiende y cómo se practica el control político sobre el dispositivo policial. Y, por último, se han registrado no solamente posicionamientos diversos entre los integrantes de un mismo equipo de gestión política, aspecto si se quiere “comprensible”, sino que también idénticos actores han ido modificando sus posicionamientos. Respecto a esto último, emerge como analíticamente significativo, el hecho de que las posturas de algunos actores políticos han virado de un polo hacia el otro, en términos de tendencia o trayectoria, mientras que en otras fases de la trama vincular, hemos observado cómo los mismos actores apelan a uno u otro posicionamiento en forma coyuntural, es decir, frente a determinadas circunstancias reivindicaron la jerarquía y la necesidad de que exista un fuerte control político del dispositivo policial o bien apostaron por reconocer la importancia de la autonomía policial.

Un elemento relevante de estas categorizaciones políticas continuas se articuló en torno a los posicionamientos de reconocimiento y/o negación políticas de los densos y extensos entramados de ilegalidades policiales. Repitiendo el recurso analítico previo e insistiendo en la precaución de evitar que esto contribuya a una simplificación y soslaye la complejidad ínsita en el fenómeno en cuestión, también aquí es posible identificar dos posicionamientos políticos respecto a la violencia y corrupción policial que navegaron entre dos extremos: de un lado, el repudio y la vocación discursiva de controlar y sancionar políticamente sus emergentes y, del otro, la minimización y en algunos casos la negación de sus efectos. Subyacente a estos posicionamientos existe, como lo hemos visto en cada una de las

dirigidas por policías o militares que estudiaron profesiones específicas. La gestión política no se ejecuta superpoblando de controles civiles internos o favoritos en las cadenas de mando, donde nunca llegan a entender la lógica interna [...] Lo que se ensaya fuera de este cuadro no ha dado resultado en ninguna parte”(declaraciones del secretario José R. Spadaro). Declaraciones del Secretario José Spadaro. La Capital, Rosario, 12/04/2015

administraciones provinciales que comprende esta investigación, la construcción política de una imagen con doble cara, mediante la cual se ha caracterizado y definido a la corrupción y la violencia policial, en un extremo, como un fenómeno estructural y productor de altos costos sociales, humanos y también políticos o, en el otro extremo, es entendido y presentado como coyuntural, restringido y encapsulado en prácticas aisladas e individuales.⁷⁹⁶

Asistimos así, a posicionamientos políticos volátiles respecto a los casos de violencia y corrupción policial, que deambularon entre posturas políticas enérgicas donde se repudió estas prácticas y se tomaron medidas para afrontar coyunturalmente estos casos (desarticulación de reparticiones policiales, desplazamientos, traslados, creación de áreas y mecanismos de control, etc.) sobre todo cuando estos adquirieron alta visibilidad pública. Y, en otras circunstancias los posicionamientos políticos fueron más lábiles y en algunos casos se apeló a estrategias de minimización o desresponsabilización política. Las motivaciones de estas últimas posiciones transitaron entre la aceptación tácita (nunca pública) de estas prácticas policiales; o como táctica para evitar los costos sociales y políticos derivados de las mismas. O bien, articulados en estrategias de “doble pacto” - “regulación política” y “contubernio criminal-policial-político” de estos entramados- se habilitaron la gestión policial de ciertas economías ilegales a cambio de “la estabilización delictiva” y “gobernabilidad tranquila” (Sain, 2008, 2016).

⁷⁹⁶ Algunas ejemplificaciones de estos posicionamientos simbólicos: Declaraciones del Ministro Daniel Cuenca *"Cualquier policía que anda robando o delinquiendo tiene que ir preso. Esto es norma para cualquier policía de la provincia de Santa Fe. Reconocemos que la corrupción y la violencia están enquistadas en la institución [...] Sí, digo, que cualquier policía que infringe la ley y es descubierto va a tener su sanción. Yo no quiero que el policía esté con el delito, sino en su contra. Así que el mensaje es claro para cualquiera. Vamos a apoyar a aquel agente que esté trabajando para la comunidad y no al que lo hace en su provecho [...] El poder político no va a apañar ninguna situación como ésta."* (El Litoral, Santa Fe, 03/09/2008). Opinión de M.T. ex funcionario del MS, gestión Bonfatti 2011-2015, (entrevista personal): *"A la hora de establecer el diagnóstico de los problemas policiales, uno de los que aparecía como principal, era la corrupción relacionada con el narcotráfico [...] era un grado espantoso de complicidad, de cogestión del delito, me corrijo, ya no había cogestión en algunos territorios directamente la policía había montado autónomamente su propia organización criminal [...] La corrupción no era el problema de unos pocos, era una parte importante del funcionamiento cotidiano de la policía [...]".* Declaraciones del Ministro Rosúa: *"No tenemos conocimiento de que exista una corrupción estructural de la policía vinculada al narcotráfico. Desde el 18 de marzo de 2004 que asumí no tengo conocimiento que eso haya pasado. Si para los jueces hay elementos que así lo indican esperamos que los pongan en nuestras manos para proceder"* (La Capital, Rosario, 06/05/2005). Declaraciones del Secretario de Control Ignacio del Vecchio: *"Las corruptelas mayores y menores, diarias y especiales, no es parte de la naturaleza del ser policial no está en el ADN transmitido desde la formación hasta la práctica cotidiana [...] si hay un control operativo, la manzana no llegará a pudrir al resto. Por eso es necesario el control, para detectar a tiempo esa manzana, que se caiga sola y deje que nazca otra nueva en su lugar"* (Rosario 12, Rosario, 13/05/2014).

Por último queremos condensar en una sola categorización el paisaje más amplio y extenso compuesto de otras definiciones y caracterizaciones políticas de la institución policial, las cuales se han sedimentado y reproducido en la voz y en las prácticas de los actores políticos en estos 20 años de desarrollo de la trama vincular político-policial.⁷⁹⁷ Nos referimos la representación simbólica de pensar que *sin policía no hay orden*. Esta imagen política a la cual han tributado indefectiblemente casi todos los actores políticos santafesinos, salvo contadas excepciones, remite a la presencia de la idea-fuerza de lo que Robert Reiner (2002:470) ha definido como el “fetichismo policial”, entendido como “el supuesto ideológico de que la policía representa un requisito funcional del orden social y de que sin la presencia de la policía imperaría el caos o la anarquía”. Esta categorización sedimentada de “sin policía no hay orden”, está anclada en unos procesos sociohistóricos más complejos y extensos que han actuado como condición de posibilidad para su mantenimiento y reproducción a lo largo tiempo y en diferentes horizontes culturales y geográficos.⁷⁹⁸ Lo que en nuestro caso hemos procurado fue identificar las manifestaciones de este componente continuo del entramado político-policial en el lapso 1995-2015.

Esta caracterización figurada general se ha decantado, no solamente en estrategias discursivas sino también en la movilización de un cúmulo de iniciativas orientadas y focalizadas en el reforzamiento del dispositivo policial como principal y excluyente recurso estatal de control del delito y el mantenimiento de orden. Esta apelación y reforzamiento político se ha evidenciado en la recurrente adopción y reproducción, por parte de los actores gubernamentales, de lo que hemos denominado el “lenguaje del déficit” (Gonzalez, Montero, Sozzo, 2010). Adopción y reproducción que no ha sido meramente abstracta o discursiva, sino que se ha materializado en acciones tendientes a nutrir de ingentes recursos (presupuestarios, logísticos, humanos, legales, etc.) al dispositivo policial, priorizándolo sobre cualquier otra estrategia institucional de control del delito y mantenimiento del orden. Apoyados en la imagen de la institución policial, como un recurso supuestamente “incomparable e insustituible” dado su despliegue intersticial en el tiempo y en el espacio, los actores políticos han tributado con sus acciones a reforzar este “sutil” eslabón de la

⁷⁹⁷ Dada la extensión y complejidad de las caracterizaciones aquí condensadas, evitamos reproducir extensamente, como recurso ilustrativo, definiciones, frases, acciones, etc. vertidas por los actores políticos a lo largo de las cinco gestiones provinciales. Consideramos que la densidad empírica de las mismas recuperada en nuestro análisis previo, actúa como un eximente a nuestro favor, en el sentido de no insistir con una reproducción redundante.

⁷⁹⁸ Hemos abordado y recuperado las herramientas teóricas y reconstrucciones empíricas generadas desde la criminología y desde otras ciencias sociales, en el apartado subtítulo “Un mandato imposible con efectos de reproducción en el orden social” del Capítulo 1 de la presente tesis. orientadas a problematizar y analizar este aspecto derivado de las relaciones político-policiales.

cadena más amplia que los une con la institución policial. Reside allí una de las condiciones en razón de las cuales, los actores políticos, no han interpelado (y si lo han intentado ha sido con escaso resultado) una de las bases del “tradicionalismo policial”, sino que por el contrario, se han limitado a solidificarlo, con acciones o manteniendo supuestos tales como: entender que el gobierno de la institución se ejerce por medio y a través de las “cúpulas”; que los mecanismo de producción y circulación de información policial son insustituibles; que el delito se controla con más personal, más patrullajes, más móviles, etc.; que los resultados positivos de la “lucha contra el delito” se miden con los indicadores de la productividad policial (cantidad de detenidos, de procedimientos, de allanamientos, secuestros de armas y drogas ilícitas, etc.) y con la “ocupación de los territorios de la criminalidad”; que las principales acciones de “reforma” deben ser legales; que el control político (en el mejor de los casos) se “practica” en forma reactiva, sancionatoria, nombrando y desplazando las “cúpulas”, etc. pero nunca “disputando e interpelando” “qué hace la policía”.

En un contexto signado por la presencia cíclica y regular de las llamadas “crisis de inseguridad”, por el aumento vertiginoso del “proceso de politización creciente” en torno al contenido y la performance de las políticas de seguridad y el gobierno de las agencias del sistema de justicia penal, lo que en su conjunto demanda respuestas políticas “urgentes”, “efectivas”, “visibles y medibles”, la institución policial se estatuye y consolida perpetuamente como el dispositivo siempre disponible para responder a estos “dilemas políticos” y demostrar el “hacer político”. Mediante la instrumentalización cada vez más extensiva de los “teatros del control” y la reproducción del “fetichismo policial”, no solo se “muestra” que la “guerra contra el delito es posible y productiva”, sino que además se refuerza y complementa el “doble vínculo” político-policial.

Desde nuestro marco referencial este recorrido ha conformado un insumo significativo, pues en la exploración de las experiencias de personas concretas e integrantes de un grupo hemos tratado de relevar sus disposiciones específicas para la interacción y coordinación efectiva con otras personas y en este caso con otros actores colectivos que son definidos como “otros” (los políticos – los policías) a los que le asignan determinadas características y, por lo tanto, encontramos allí un insumo comprensivo de las prácticas de interacción (resistencia y/o adaptación y/o consenso) desplegadas en estas dos décadas. Aquí se anuda un componente básico de la relación político-policial y, en general de cualquier interacción humana.

Por último, la presencia estable de este corpus de caracterizaciones que conforma una de las bases sobre la que está anclada esa “frontera simbólica” que separa pero además une a políticos y policías, es el resultado también de un proceso histórico de larga duración mediante el cual se han acumulado y transmitido experiencias y saberes entre generaciones sucesivas de políticos y policías. Cada uno de los “individuos únicos e irrepetibles” que ocuparon posiciones al interior de los dos grupos, debió actuar en el marco de estas dinámicas que venían describiendo una presencia regular y repetible en el transcurso del tiempo, tributando con sus decisiones y acciones a la reproducción de las mismas y/o a la transformación. Se articula de esta forma, una de las dimensiones de una de nuestra preguntas e hipótesis orientativas, al procurar entender la reconfiguración de la trama vincular político-policial en el contexto santafesino como el anudamiento de “aspectos repetibles e irrepetibles” en el período 1995-2015 (Elias, 1996).

A modo de cierre y de posibles aperturas

El gobierno de la institución policial es y ha sido una atribución conferida y cristalizada normativamente al estado subnacional santafesino que se ha “transmitido” de administración en administración en forma sucesiva y continua desde hace mucho tiempo. Esa atribución consolida una relación de interdependencia funcional entre actores políticos y actores policiales, estatuyéndose una asimétrica formal mediante la cual los primeros debieron y deberán gobernar a los segundos a través de una “práctica gubernamental”. Se registra allí un encadenamiento formal que se constituye como un componente estable y continuo, en el sentido de que cada gestión que asumió -y asumirá en el futuro- la dirección del ejecutivo provincial “heredó” esa atribución y asimetría formal y dispuso mediante su “política policial”, que diseñaron y/o implementaron “individuos únicos e irrepetibles”, qué mantener, qué reformar y qué innovar de ese pasado heredado. Emergen aquí dos componente de la trama vincular político-policial, uno constante dado por la interdependencia funcional y otro potencialmente variable asociado con las características otorgadas a la “política policial” y a los sujetos que coyunturalmente la practicaron en cada administración provincial. Uno de los problemas que se detectan en una parte de las investigaciones y aportes orientados a comprender los vínculos entre política y policía, es que interpretan esos vínculos poniendo el énfasis en los aspectos “únicos e irrepetibles” -los gobiernos y los funcionarios que la integraron- identificando y jerarquizando analíticamente los cambios y las discontinuidades. Mientras que otras aproximaciones, por el contrario, identifican y jerarquizan, los aspectos continuos e inerciales, y de esta forma solo

visualizan en el lazo político-policial, “repetición y eterno retorno de lo idéntico” (Elias, 1996:31).

Nuestro “contexto conceptual” nos ha posibilitado identificar las condiciones de posibilidad que han permitido, que en una fase determinada de la trayectoria sociohistórica que describe de esta trama vincular en el contexto santafesino, se problematice y estatuya al gobierno de la institución como un tópico y dilema políticamente relevante, interpelando de alguna manera a los componentes más estables y continuos de esta asimetría funcional “heredada” y “transmitida” de administración en administración e imprimiéndole significancia a los componentes dinámicos y discontinuos del entramado político-policial. Esto importó el ensamblaje y la reconfiguración compleja de los componentes continuos y discontinuos impactando en los balances o desplazamientos de poder entre los dos grupos.

Dentro de trama vincular político-policial, las posiciones jerarquizadas de los actores políticos y su capacidad de acción, en términos formales, emergen y se visualizan como amplias y de límites elásticos en el campo de gobernar y acotar y/o ampliar los márgenes de libertad de las huestes policiales. Ahora bien, resultó significativo observar cómo, en el transcurso de las dos décadas analizadas, cuando los actores políticos procuraron plasmar y/o ampliar esas capacidades formales de gobierno en términos de reducción del campo de opciones y acciones de la institución policial, las mismas devinieron acotadas o resistidas por los actores policiales, generando etapas de marcada tensión y conflicto. Como consecuencia de estas inestabilidades y las tácticas de resistencia policial, el impulso político fue reformulado, directamente desistido o fue “traducido” y adaptado por el dispositivo policial. Mientras que en los casos de decisiones políticas motivadas en la conservación o ampliación de las capacidades de libertad y acción de los actores policiales, estas no generaron tensiones e inestabilidades en el marco de la trama vincular. Esto constituyó un indicador de las constricciones y los límites que tienen los actores políticos en el marco de los vínculos de interdependencia. Apoyándonos en Elias, podemos afirmar que aún en aquellos contextos donde -como resultado de la acumulación y convicción política, de generación de capacidades y saberes, de situaciones fácticas y sociales y culturales- los actores políticos parecieron ocupar posiciones sólidas y poderosas, los límites y la elasticidad de la posición y del campo de acción que la trama vincular da a sus correspondientes detentores se hizo sentir continuamente. Se necesita seguridad y versatilidad para conservar, ampliar y hacer óptimas las oportunidades de poder, de modo tal que sus detentores, mediante acciones equivocadas, terminen reduciendo la fuerza de sus

posiciones dominante (Elias, 1996:46). En el funcionamiento de la trama vincular político-policial es necesario comprender como se intersectan y qué efectos se derivan de la dinámica propia de la jerarquía posicional-funcional en cabeza de los actores políticos con las dinámicas propias de las “individualidades” específicas de quienes la encarnaron y cómo la actuaron en coyunturas sociopolíticas específicas.

Esto último, nos ha posibilitado interpelar aquella impresión falsa que, basada en la asimetría formal, entiende que la capacidad de decisión y acción política es amplia, dilatada y permanente, requiriendo solamente (y por lo tanto se le exige) voluntad de actuar. Esta interpelación puede parecer una obviedad para el análisis del funcionamiento del estado y del campo político, pero generalmente es tomado como un supuesto que no necesita ser fundamentado ni sustentado empíricamente. Nuestro esfuerzo pretendió, mediante una investigación concreta en un espacio temporo-espacial recortado, explorar y reconstruir directamente en acción el funcionamiento de estas dinámicas en las prácticas gubernamentales.

Desde nuestro marco de referencia, hemos registrado entre 1995-2015, que la capacidad y libertad de acción de los actores políticos influyó o condicionó la capacidad y libertad de acción de los actores policiales y viceversa. En este sentido, la vinculación y la dependencia recíproca entre los dos grupos, condicionó mutuamente sus mayores o menores grados de autonomía. No hubo ni instrumentalidad política plena ni autonomía policial pura. En otras palabras, en el devenir de las dinámicas de las relaciones de interdependencia político-policial santafesina, la ampliación de la capacidad, el campo de acción y oportunidades de poder de un grupo implicó la reducción de la capacidad y libertad de acción del otro grupo. En principio, esa capacidad de ampliación de oportunidades de poder estuvo asociada con el campo de acción de los actores políticos pero asimismo hemos visto como los actores policiales han desplegados sus propias estrategias y tácticas en pos de conservar o ampliar sus capacidades y cuotas de libertad. Es decir que en estas dos décadas los actores políticos y policiales se han gobernado a sí mismos en el marco de sus relaciones de interdependencia.

Producto de la interdependencia funcional, la posición jerárquica de los actores políticos está y estará siempre atravesada y constituida por una ambivalencia propia de la dinámica de la interdependencia o “doble vínculo”. Pues estos deben perseguir dos objetivos que se le presentan como contradictorios, deben “someter” pero también necesitan “mantener” cuotas de libertad en el seno del dispositivo policial. Deben dar para quitar y quitar para

dar. Ahora bien, así como el dispositivo policial necesita del “dar político” y los políticos necesitan del “dar policial”. Esta dimensión es la que describe fluctuaciones y reconfiguraciones que hacen aumentar o disminuir la “ambivalencia” o las “necesidades recíprocas”. En nuestro caso, hemos tratado de dar cuenta como la transformación del gobierno de la institución policial como tópico y dilema políticamente relevante han aumentado esta ambivalencia en el contexto santafesino entre 1995-2015.

Nuestra investigación nos ha posibilitado comprender la trama vincular político-policial como el resultado de un proceso sociohistórico complejo y dinámico que mixtura componentes continuos y discontinuos. Esta trama -aunque parezca contradictorio- requiere la existencia de individuos (políticos y policías) “únicos e irrepetibles” que un momento específico y concreto la “interpreten y la actúen”. Estos mismos individuos rotarán y serán sustituidos regularmente por otros individuos. Aunque cambien los individuos la trama vincular político-policial seguirá existiendo, es decir con relativa independencia de la rotación de esos individuos “únicos e irrepetibles” pero, requerirá para su continuidad, de “nuevos individuos” (políticos y policías) que la interpreten y la actúan en momento concreto y específico de su itinerario histórico. Esto nos abre a la proyección de exploraciones pasadas, presentes y futuras y pero también comparativas con otros contextos geográficos y culturales de lo acontecido en la trama vincular político-policial.

Si bien es posible distinguir en la trama vincular aquí explorada claramente dos grupos, los “políticos” y los “policías” santafesinos, ello no implica desconocer la existencia de otros grupos y relaciones de interdependencia con los cuales estos se encontraron y encuentran permanentemente vinculados, aspecto sumamente interesantes pero cuyo análisis excede largamente al objetivo de esta investigación. Nuestro propósito aquí, fue recortar analíticamente, un acotado y breve segmento (solo 20 años) del largo proceso de conformación histórica de la trama vincular político-policial santafesina. Lo que hemos cosificado mediante la escritura, es solo un exiguo e ínfimo ejercicio de exploración náutica, pues como navegantes de este extenso, voluminoso y frondoso océano de las relaciones de interdependencia político-policial, hemos “seleccionado” y surcado, con mayor o menor rigurosidad y profundidad, solo una de las rutas posibles. Queda una amplia y densa agenda de exploración y de construcción de rutas que nos lleven hacia “el pasado” o a navegar en forma lateral, a babor y estribor, respecto de la trayectoria por la que hemos optado. Existen sin dudas, otros actores (políticos, medios de comunicación, ciudadanos, operadores judiciales, consultores, académicos, etc.), otras dinámicas, eventos (el juego

político, los mecanismos y grupos de presión, condiciones culturales, económicas y sociales, etc.) que también son centrales para comprender las lógicas de funcionamiento de la configuración político-policia. Existe allí un vasto campo por explorar. El nuestro ha sido solo un ejercicio restringido entre tantos posibles, pues como sostenía Max Weber (2013), debemos partir del supuesto, humilde y angustiante, de reconocer la inviabilidad e inexistencia de una descripción completa de lo que denominamos “realidad”, la cual se compone de una superabundancia infinitamente divisible. Debemos reconocer y asumir, que aún el análisis más serio y riguroso de un “objeto” o “fenómeno histórico particular”, este participa de esa infinitud. El abordaje científico es solo una “selección” dentro de esa infinitud. Allí reside la “angustia fáustica” del buscador, pero al mismo tiempo es lo que nos moviliza a emprender nuevos viajes y a explorar nuevas rutas.

Bibliografía

- ABREGÚ, Martín, PALMIERI, Gustavo y TISCORNIA, Sofia (1998): "Informe Nacional. La Situación y los Mecanismos de Control de los Organismos de Seguridad Pública e Interior en la República Argentina", en FUHRLING, H. (Ed.): *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*. Santiago de Chile: CED.
- AIMAR, Verónica, GONZALEZ, Gustavo, MONTERO, Augusto y SOZZO, Máximo (2005): "Política, Policía y Violencia en la Provincia de Santa Fe (1998-2002)" en *Criminología. Teoría y Praxis*, 3. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- AGUILA, Gabriela (2013): "Las tramas represivas: continuidades y discontinuidades en un estudio de caso. La Dirección General de Informaciones de la Provincia de Santa Fe, 1966-1991" en *Sociohistórica*, nro. 31, 1er Semestre de 2013.
- ALTSCHULER, Bárbara (2014): "Disputa y fronteras sociales en la configuración actual de la vitivinicultura mendocina. Aportes de la sociología figuracional de Norbert Elias" en *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, Nro. 14. Buenos Aires, Publicación del Posgrado en Ciencias Sociales UNGS-IDES.
- ALTHUSSER, Louis (1986): *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- BAKER, Vanessa (2009): *The politics of imprisonment. How the democratic process shapes the way America punishes offenders*. Nueva York: Oxford University Press.
- BANTON, Michael (1964): *The Policeman in the Community*. Londres: Tavistock.
- (1971): "The Sociology of the Police" en *The Police Journal* Nro. 44.
- BARRENECHE, Osvaldo (2007). "La reforma policial del peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1946-1951" en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Volumen 47, Número 186.
- (2009). "Por mano propia. La justicia policial de la provincia de Buenos Aires en el primer peronismo" en *Socio-Histórica. Revista del Centro de Investigaciones Socio Históricas*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, número 25
- (2010). "La historia de las instituciones de seguridad a través de las fuentes documentales y los archivos institucionales. El caso de la Policía de la Provincia de Buenos Aires" en SIRIMARCO, M (comp.) *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- (2011): "Paro de y represión a.....policías. Reclamos salariales, protestas y huelga en la Policía Bonaerense (1955-1973)" en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 50, número 202.
- BARRENECHE, O. y Galeano, D. (2008): "Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX" en *Cuadernos de Seguridad*, Nro. 8. Buenos Aires.
- BARRERA, Nicolás (2014): "Policía, territorio y discrecionalidad: una etnografía sobre espacialidad en las prácticas policiales en la ciudad de Rosario" en FEDERIC S. et al (eds.) *De armas llevar*. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación.
- BAUMAN, Zygmunt y DONSKIS Leonidas (2015): *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*. Barcelona: Paidós.
- BAYLEY, D. y MEDELSON, H. (1968): *Minorities and the police: confrontation in America*. Free Press.
- BAYLEY, David (1985): *Patterns of policing*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- (1991): *Forces of order : policing modern Japan*. Berkeley, California: University Press.
- BAYLEY, D. y SHEARING, C. (1996): "The future of policing" en *Law and Society Review*, 30 (3).
- BECKER, Howard (2009) (1964): *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- (1967): *Whose side are we on?* en *Social Problem*, vol. 14. Nro. 3.
- BERLIÈRE, Jean Marc (1996): *Le monde des policiers en France*. Bruselas: Complexe Éditions.
- BERLIÈRE, Jean Marc y LÉVY, Rene (2011): *Histoire des policiers de France: de l'Ancien Régime à nos jours*. Paris: Nouveau Monde Éditions.

- BIANCIOOTTO, Ma. Laura (2009): "Tres aspectos para pensar el proceso de formación profesional en la Escuela de Cadetes de Policía de Santa Fe" en *Revista Delito y Sociedad*, Nro. 27. Santa Fe: Ediciones UNL.
- BINDER, Alberto y MARTINEZ, Josefina (1998): "Informe Regional: Mecanismos de Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior", en FUHRLING, H. (Ed.): *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*. Santiago de Chile: CED.
- BINDER, Alberto (2004): *Policías y ladrones. La inseguridad en cuestión*. Capital Intelectual: Buenos Aires.
- BITTNER Egon (1967): "The police on skid row: a study in peacekeeping" en *American Sociological Review*, vol. 32, nro. 5.
- (1970): "Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police" en JACOB, H. (ed.) *The potential reform of criminal justice*. Beverly Hills: Sage.
- (2003): *Aspetos do trabalho policial*. San Pablo: Editora de Universidade de Sao Paulo.
- BLACK, Donald (1970): "Production of crime rates" en *American Sociological Review*, vol. 35.
- (1981): "The social organization of arrest" en *Stanford Law Review*, vol. 23. San Francisco.
- (1983): "Crime as social control" en *American Sociological Review*, vol. 48.
- BOHOSLASVSKY, Ernesto; CAIMARI, Lila y Schettino, Cristian (comps.) (2009): *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil siglos XIX y XX*. Buenos Aires: CD-ROM.
- BORDUA, David (1967): "The police: six sociological Essays" en *The British Journal of Criminology*, vol. 7, nro. 4. Oxford: Oxford University Press.
- BORDUA, DAVID y REISS, Albert (1966): "Command, control and charisma: reflections on police bureaucracy" en *The American Journal of Sociology*, nro 72. Chicago: University of Chicago Press.
- BOUCHERON, Patrick y ROBIN, Corey (2015): *El miedo. Historia y usos políticos de una emoción*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- BOURDIEU, Pierre (2011): *Las estrategias de la reproducción social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BOWLING, B. y FOSTER, J. (2002): "Policing and the police" en R. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (eds.) *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.
- BRETAS, Marcos y ROSEMBERG, André (2013): "A historia da polícia no Brasil: balanço e perspectiva" en *Revista Topoi*, vol. 14, nro. 26.
- BRODEUR, Jean Paul (1981): "Legitimizing Police Deviance" en C. Shearing *Organization Police Deviance*. Toronto: Butterworth.
- (1983): "High policing and low policing: remarks about policing of political activities" en *Social Problem*, vol. 30, nro. 5.
- (1984): "La police, mythes et réalités" en *Criminology*, vol. 17, nro. 1.
- (2011): *Las caras de la policía. Prácticas y percepciones*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- BROGDEN, Michael (1977): "A police authority: the denial of conflict" en *Sociological Review*, vol. 25, nro 2.
- (1982): *The police: autonomy and consent*. Londres, Academic Press.
- CAIMARI, Lila (2012): *Mientras la ciudad duerme. Pistoleros, policías y periodistas en Buenos Aires 1920-1945*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CALANDRON, Sabrina (2014): *Género y sexualidad en la Policía Bonaerense*. Buenos Aires: UNSAM.
- CAMPESI, Giuseppe (2009): *Genealogia della pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo policiezo*. Verona: Ed. Ombre Corte.
- CANDINA, Azún y LÜNECKE, Alejandra (2004): "Formación en Derechos Humanos y control institucional. Los cambios en la Policía de Investigaciones de Chile (1999-2002)" en FRÜLING, H. y CANDINA, A. (eds.) *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: CED.
- CAIN, Maureen (1973): *Society and the Policeman's Role*. Londres, Routledge & Kegan Paul.

- (1979) 'Trends in the Sociology of Police Work' en *International Journal of Sociology of Law*, Nro. 7/2.
- CANO, Ignacio (1997): *Letalidad da acao policial no Rio de Janeiro*. Río de Janeiro, ISER (Mimeo).
- (1998): "Uso da forza letal pela policia do Rio de Janeiro: os fatos e o debate" en *Arche*, año VII, 19.
- (1999): *O Controle da Atividade Policial: O Uso da Forca Letal No Rio de Janeiro*, Cuadernos del CED 31. Santiago de Chile: CED.
- CAVALLETI, Andrea (2005): *Mitología de la seguridad. La ciudad biopolítica*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- CELS (1999): *Muertes en Enfrentamientos*, Buenos Aires: Eudeba.
- (2001): *Muertes en Enfrentamientos*, Buenos Aires: Eudeba.
- CELS-HRW (1998): *La Inseguridad Policial. Violencia de las Fuerzas de Seguridad en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- CHAPMAN, Dennis (1968): *Sociology and the stereotype of the criminal*. Londres: Tavistock Publications.
- (1973): "El Estereotipo del delincuente y sus consecuencias sociales", en AAVV, *Estigmatización y Conducta Desviada*. Maracaibo: Universidad de Zulia.
- CHAN, Janet (1997): *Channing Police Culture. Policing in a Multicultural Society*. Cambridge: University Press.
- CHEVIGNY, Paul (1995): *Edge of the knife: police violence in the Americas*. Nueva York, New Press.
- CICCHINI, Marco (2007): "La police sous le feu criose de l'histoire et de la sociologie. Notes sur chantier des sciences humaines" en *Carnets de bord*, nº 14, Département de Sociologie, Université de Genève.
- CHINCHILLA, Laura (2004): "El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala" en Frühling, H. (ed.): *Calles más seguras. Estudios sobre la policía comunitaria en América Latina*. Santiago de Chile: BID.
- COOKE, Lousie y STURGE, Paul (2009): "Police and media relations in an era of freedom of information" en MAWBY, Rob (2009): "Visibility, transparency and police-media relations" en *Policing and Society*. A International Journal of Research and Policy, vol. 19, Issue 4.
- CONCINA, Martín (2011): "Hacia la investigación periodística". Trabajo Final en Formación Universitaria en Periodismo y Comunicación, Universidad Nacional de Rosario.
- CONSTANTINO, Gabriel (2013): "*Gobernadores y políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires (1996-2011)*", Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- (2015): "El juego estratégico de la seguridad ciudadana en Argentina (1996-2011)" en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 2, nro. 1.
- CRANK, J.P. (1998): *Understanding Police Culture*. Cincinnati: Anderson.
- CUENCA, Daniel (2012): "Estado débil e inseguridad: una cuestión a resolver" en *Revista Voces en el Fénix* Nº 15. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- DALLORSO, Nicolás (2012): "La compleja relación entre el poder político y las fuerzas de seguridad: desafíos para el análisis de la emergencia del Plan Cinturón Sur de la Ciudad de Buenos Aires" en *Hologramática*. Año VII, Nro. 17. Lomas de Zamora: Facultad de Ciencias Sociales, UNLZ.
- DAMMERT, Lucía (2004): "El gobierno de la seguridad en Chile 1973-2003" en Dammert, L. (ed.). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: RED 14.
- DEAN Mitchell (1999): *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Londres: Sage Publications.
- DELLASOPPA, Emilio (2002): "Estrategias é racionalidade na policia civil do Estado do Rio de Janeiro" en BRICEÑO LEÓN, R. (ed.): *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

- DEL FRADE, Carlos (2014): *Ciudad Blanca, Crónica Negra. Postales del Narcotráfico en el Gran Rosario, Santa F, Córdoba y Buenos Aires. Capitalismo y etapa superior del Imperialismo*. Rosario: Editorial Último Recurso.
- DE LOS SANTOS, Germán y LASCANO, Hernán (2017): *Los Monos. La historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno*. Buenos Aires: Sudamericana.
- DEL OLMO, Rosa (1990): “Violencia policial en las calles de Caracas” en DEL OLMO, R. *Segunda ruptura criminológica*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- DE MARINIS, Pablo (1999): “Gobierno, Gubernamentalidad, Foucault y los Anglofoucaultianos (Un Ensayo sobre la Racionalidad Política del Neoliberalismo)”, en García Selgas, Fernando y Ramos Torre, Ramón (Eds.): *Retos Actuales de la Teoría Social: Globalidad, Reflexividad y Riesgo*. Madrid, Centro de investigaciones Sociológicas.
- DE SOUZA, Luis (1998): “Autoridade, violencia e reforma policial. A policia preventiva a través da historiografia de lingua inglesa” en *Estudos Históricos*, vol. 12, nro. 22. Rio de Janeiro.
- DUPONT, Benoit (2002): *Construction et réformes d'une: le cas Australien (1788-2000)*. Paris: L'Harmattan.
- DOWNES, D. y ROCK, P. (1988): *Understanding deviance*. Oxford: Oxford University Press.
- EASTON, Kent (2008): “Paradoxes of police reform: federalism, parties and civil society in Argentina's public security crisis” en *Latin American Research Review*, vol. 43, nro. 3.
- EASTON, David y DENNIS, Jack (1969): “Children in the Political System: origins of political legitimacy”. Nueva York: McGraw-Hill.
- EILBAUM, Lucía (2004): “La policía al servicio de la comunidad: tradición policial y vientos de cambios” en Tiscornia, S. (coord.) *Burocracia y violencia. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia
- ELIAS, Norbert (1976): “Ensayo Teórico sobre las Relaciones entre Establecidos y Marginados” en Elias, N. (1998): *La Civilización de los Padres y Otros Ensayos*. Bogotá: Norma.
- (1990): *La sociedad de los individuos*. Barcelona: Península.
- (1993): *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1996): *La Sociedad Cortesana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2003): “Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros” en *Revista Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. 104/03. Madrid.
- (2002): *Compromiso y distanciamiento*. Barcelona: Península.
- (2006): *Sociología Fundamental*. Barcelona: Gedisa.
- ELIAS, Norbert y SCOTSON, John (2000): *Os estabelecidos e os Outsiders. Sociologia das relacoes de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- EMSLEY, Clive (1983): *Policing in its context 1750-1870*. Londres, MacMillan.
- (1991): 1991. *The English police. A political and social history*. Nueva York: St. Martin's Press.
- ERICSON, Richard (1981): *Making Crime: a study of police patrol work*. Toronto: Butterworth.
- (1982): *Reproducing Order: a study of police patrol work*. Toronto: University of Toronto Press.
- ERIKSON, Kai: “Notas sobre la sociología de la desviación” (1962), en AAVV, *Estigmatización y Conducta Desviada*. Maracaibo: Universidad de Zulia.
- ESTÉVEZ, Eduardo (2000). 'Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina', Colección, (10).
- FASSIN, Didier (2016): *La fuerza del orden. Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FEDERIC, Sabina (2009): *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2011): “Oficio policial y usos de la fuerza pública: aproximaciones al estudio de la policía de la provincia de Buenos Aires” en Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (ed.): *El Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1888 a la actualidad)*. Buenos Aires, Prometeo.
- (2014): *De armas llevar*. La Plata, Ediciones de Periodismo y Comunicación.

FEELEY, Malcolm (1972): "Two Models of the Criminal Justice System: An Organizational Perspective" en *Law & Society Review* (7).

FONT, Enrique (1999): "Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: Análisis Exploratorio de Conceptos y Tendencias. Su Relevancia en la Argentina", en SOZZO, M. (ed.): *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*. Santa Fe: Ediciones UNL.

FOUCAULT, Michel (1984): "El juego de Michel Foucault", en *Saber y verdad*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.

----- (1985): "Poderes y Estrategias" en *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Madrid: Alianza Ed.

----- (1988): "El Sujeto y el Poder", en DREYFUS, H. L. y RABINOW, P.: *Michel Foucault: Mas Allá del Estructuralismo y la Hermenéutica*. México: UNAM.

----- (1991) "La Gubernamentalidad", en AAVV: *Espacios de Poder*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta.

----- (1993a): "Omnes et Singulatim: Hacia una Crítica de la Razón Política", en M. FOUCAULT: *La Vida de los Hombres Infames*. Buenos Aires: Altamira.

----- (1993b): "Fobia al Estado", en M. FOUCAULT: *La Vida de los Hombres Infames*. Buenos Aires: Altamira.

----- (1989): *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

----- (2006): *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France (1977-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

----- (2007): *Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

----- (2012): *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

FRÜHLING, Hugo (2001): "Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile" en FRÜHLING, H y CANDINA, A. (eds.) *Policía, Sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: CED.

----- (2004): "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en estudios de casos" en Frühling, H. (ed.): *Calles más seguras. Estudios sobre la policía comunitaria en América Latina*. Santiago de Chile, BID.

FUNES, Patricia (2006): "Secretos, confidenciales y reservados". Los registros de las dictaduras en la Argentina. El Archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires" en QUIROGA, Hugo y TCACH, César (comps.): *Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*. Rosario: Homo Sapiens ediciones.

GABALDON, Luis (1992): "Policía, Incertidumbre y Violencia en América Latina: Una Alternativa al Modelo de Estado Autoritario", en *Derecho Penal y Criminología*, Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, Volumen XIV, N° 51. Santa Fe de Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

----- (1996): "La policía y el uso de la fuerza física en Venezuela", en : WALDMANN, Peter (ed.): *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*". Medellín: Biblioteca Jurídica Dike.

GABALDON, Luis y BIRKBECK, Christopher (1995): "Aproximación Análisis Situacional de la violencia policial en Venezuela", en *Capítulo Criminológico* Vol. 23 N°. 1. Maracaibo: Publicación del Instituto de Criminología de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, Venezuela.

----- (1996): "Estatus Social, Comportamiento Ciudadano y Violencia Policial: Una Evaluación Actitudinal en Policías Venezolanos", en *Capítulo Criminológico*, Vol. 23 N°. 2. Maracaibo: Publicación del Instituto de Criminología de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, Venezuela.

GALEANO, Diego (2007): "En nombre de la seguridad: lecturas sobre policía y formación estatal" en *Cuestiones de Sociología* (4). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

- GANON, Gabriel (1999): "Reforma de la Policía: ¿Cambio Organizacional o Estructural?", en SOZZO, Máximo (ed.): *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- GARLAND, David (1985): "The criminal and his science: a critical account of the formation of Criminology the end of the nineteenth century" en *British Journal of Criminology*, vol. 25.
- (2005): *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- GARRIGA ZUCAL, José. (2013): "Usos y representaciones del "olfato policial" entre los miembros de la policía bonaerense" en *Revista Dilemas: revista de Estudios de Conflito e Controle Social*. Vol. 6 N° 3. Rio de Janeiro: Universidad Federal Do Rio de Janeiro.
- GALVANI, Mariana (2007): *La marca de la gorra. Un análisis de la Policía Federal*. Capital Intelectual: Buenos Aires.
- (2016): *Cómo se construye un policía. La federal desde adentro*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- GARFINKEL, Harold (1956): "Conditions of Successful Degradation Ceremonies" en *American Journal of Sociology*, Vol. 61, No. 5. Chicago: The University of Chicago Press.
- GARRIDO, M.; GUARIGLIA, F. y PALMIERI, G. (1998): "Control judicial de las actividades preventivas y de investigaciones policiales en el ámbito de la Justicia Nacional y Federal" en *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*. Buenos Aires: CELS.
- GATRELL, V.A.C. (1990): "Crime, authority and the policeman-state" en F. M. L. Thompson (ed.) *The Cambridge Social History of Britain, 1750- 1950. Volume 3, Social Agencies and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GEERTZ, C. (1987): *La interpretación de las culturas*. Gedisa, Barcelona.
- GENTILE, Rafael (1995): *...me va a tener que acompañar. Una visión crítica sobre los edictos policiales*. Buenos Aires: Cisalp-El Naranjo.
- GHIBERTO, Lucina (2013): "Cultura policial y estereotipos. Exploración sociológica en la ciudad de Santa Fe" en *Revista Delito y Sociedad*, Nro. 35. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la UNL.
- GILLIS, A. R. (1989): "Crime and state surveillance in nineteenth-century France" en *American Journal of Sociology*, 95 (02).
- GLEIZAL, Jean Jacques et al (1993): *La police. Le cas des démocraties occidentales*. Paris: Presses Universitaires de France.
- GOFFMAN, Erving (1983): "The interaction order" en *American Sociological Review*, vol.48.
- GOLDSTEIN, Herman (1963): "Police Discretion: The ideal vs the Real" en *Public Administration Review*, vol 140. Wisconsin: Univ. of Wisconsin Legal Studies Research paper Nro. 135.
- GONZALEZ, Gustavo (2005): "Intentos de reformas policiales en Argentina: los casos de las provincias de Santa Fe y Buenos Aires" en DAMMERT, L. y BAILEY, J. (coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI Editores.
- (2007): "Reforma policial y política. Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad" en *Revista Urvio*. Quito: FLACSO.
- (2012): "Mapeando el trabajo policial. La in/experiencia en el oficio como variable de diferenciación" en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 32, Años 20. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- (2014): "Policía y Procedimientos Masivos en Sectores Sociales y Urbanos Excluidos" en *Revista Voces en el Fénix* N° 34. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- (2014b): "Progresismo y políticas de seguridad. Tensiones y contradicciones. El caso de la Provincia de Santa Fe" en *Cuestiones de Sociología. Revistas de Estudios Sociales*, Nro. 10. La Plata: FaHCE, Universidad Nacional de La Plata.
- GONZALEZ, G.; MONTERO, SOZZO, M. (2010): "¿Reformar la policía? Representaciones y opiniones de los policías en la Provincia de Santa Fe" en SOZZO, M. (comp.): *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro*. Buenos Aires: Editores Del Puerto.

- GONZALEZ, G.; CLAUS, W.; Ghiberto, L. y SPEKULJAK, P. (2017): *El subsistema fronterizo argentino: mercados ilegales, delito económico organizado y regulaciones estatales*. Buenos Aires-Quito: (FLACSO-IDRC), Editorial Café de las Ciudades.
- GORDON, Colin (1991): Governmental rationality: an introduction. En: Burchell, Gordon, Miller (eds.): *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- GRENN, J.R. Y MASTROFSKIS (ed.) (1988): *Community Policing. Rethoric or reality?* Nueva York: Praeger.
- HALBWACH, Maurice (2004): *La memoria colectiva*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- HALL, Stuart et al (1978): *Policing the crisis*. Londres: Macmillan.
- HARRING, Sidney (1976): "The development of the police institution in United State" en *Crime and Social Justice*, vol. 4.
- HATHAZY, Paul (2006): "Cosmología del orden: disciplina y sacrificio en los agentes antidisturbios" en *Apuntes de Investigación del CECyP*, año 10 nro. 11.
- (2010): "Los caminos de la opacidad: accesibilidad y resistencia en el estudio de las organizaciones policiales como obstáculo y dato". En Sirimarcó, M (comp.) *Estudiar la Policía. La mirada de las ciencias sociales*. Buenos Aires, Teseo.
- (2015): "La (re) militarización policial en la Argentina post crisis: entre intereses organizacionales e instrumentalización política de los campos policiales" en *Dilemas. Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social*, vol. 9, nro. 1.
- HEPBURN, John (1977): "Social control and the Legal order: legitimated repression in a Capital State" en *Contemporary Crisis*, vol. 1, nro. 1.
- HINDESS, Barry (1986): "Interest in political analysis" en Law, J. *Power, Action and Belief: a new sociology of knowledge*. Londres, Routledge & Kegan Paul.
- HOLDAWAY, Simon (ed.) (1979): *The British Police*. Londres, Edward Arnold.
- (1983): *Inside the British Police*. Oxford: Blackwell.
- HINTON, Mercedes (2006): *The State on the streets: police and politics in Argentina and Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- HÜGEL, Carlos (1995): *Conflicto Social. La problemática del control formal*. Santa Fe: Colección Jurídica Nro. 51. FCJS-UNL.
- HUGGINS, Marta (1998): *Polícia e Política: relacoes Estados Unidos / América Latina*. San Pablo: Cortez Editora.
- HUGGINS, Marta y HARITOS-FATOURUS, Mika (1996): "Conciencia Torturada: Secretos y Moralidades en la Violencia Policial Brasileira", en WALDMANN, P. (ed.): *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike.
- JACOBS, Jerry (1969): "Symbolic Bureaucracy": A Case Study of a Social Welfare Agency" en *Social Forces*, Volume 47, Issue 4.
- JOBARD, Fabien y MAILLARD, Jacques (2015): *Sociologie de la police. Politiques, organization, reformes*. Paris: Armand Colin.
- JOHNSTON, Les y SHEARING, Clifford (2003): *Governing security. Explorations in the policing and justice*. Londres: Routledge.
- KAHAN, E. (2009): "La argentinidad al palo: el 'registro', la 'vigilancia' y el 'control' efectuados por los agentes de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPBA) sobre las instituciones judías de la ciudad de La Plata. En BOHOSLAVSKY, E., CAIMARI, L. y SCHETTINI, C. (orgs.): *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*. CD-Rom, Buenos Aires.
- KALMANOWIECKI, Laura (2000): "Policing, politics and repression in modern Argentina", en Carlos Aguirre y Robert Buffington (eds.) *Reconstructing Criminality in Latin America*. EEUU, Wilmington.
- (2005): "Soldados, ou Missionários Domésticos? Ideologias e Autoconcepções da Polícia Argentina" en *Estudos Históricos*, v. 12, n. 22, Rio de Janeiro.
- KAN, Tulio (2004): "Policía comunitaria: evaluando la experiencia de Sao Paulo" en en Frühling, H y Candina, A. (eds.) *Polícia, Sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: CED.

- KANT DE LIMA, Roberto (1995): *A policia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense.
- (1997): “Policia e exclusao na cultura judiciaria” en *Tiempo Social*, vol. 9. Nro. 1.
- KESSLER, Gabriel (2009): *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- KLOCKARS, Carl (1985) *The idea of police*. Londres: Sage Publications.
- KITSUSE, John (1960): “Reacción de la sociedad ante la conducta desviada: Problemas de Teoría y Método”, en AAVV, *Estigmatización y Conducta Desviada*. Maracaibo: Universidad de Zulia.
- LAGOS, Marta y DAMMERT, Lucía (2012): *La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina*. Lima: Corporación Latinbarómetro.
- LEA, John y YOUNG, Jock (1984): *What is to be done about Law and Order?* Oxford: Peguin Books.
- LEMERT, Edwin (1967): “Estructura social, control social y desviación”, en CLINARD, Marshall B.(ed.): *Anomia y Conducta Desviada*. Buenos Aires: Paidós.
- LENIN, Vladimir (1997): “*El estado y la revolución*”. Madrid: Fundación Federico Engels.
- LA FAVE, W. (1962): “The police and non-enforcement of the Law” en *Wisconsin Law Review I*, Wisconsin.
- L’HEUILLET, Hélène (2009): *Baja política, alta policía. Un enfoque histórico y filosófico de la policía*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- (2011): “Genealogía de la policía” en GALEANO, D. y KAMINSKY, G. (ed.): *Mirada (De)Uniforme. Historia y crítica de la razón policial*. Buenos Aires: Teseo.
- LLORENTE, Ma. Victoria (2004): “La experiencia en Bogotá: contexto y balance” en Frühling, H. (ed.): *Calles más seguras. Estudios sobre la policía comunitaria en América Latina*. Santiago de Chile, BID.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean Louis (2006): *Police et politique: une aproche sociologique*. Paris: Editions L’Harmattan.
- LOADER, Ian y MULCAHY, A. (2003): *Policing and the Condition of England* . Oxford: Oxford University Press.
- LOADER, Ian y SPARK, Richard (2007): “Contemporary Landscapes of crime” en R. Maguire, MORGAN, R. y REINER, R. (eds.) *The Oxford Handbook of Criminology* (4ta edición). Oxford: Oxford University Press.
- LORENZ, Mariana (2013): “Del ‘deber ser’ a la práctica. De cómo se regula el uso policial de la fuerza y las armas” en *En Revista Delito y Sociedad*. Nro. 36. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- MAGUIRE et al (2002): *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.
- MANNIG, Peter (1971): “The police mandate, strategies and appearance” en DOUGLAS, J.D. (ed.) *Crime and justice in American Society*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- (1977): *Police Work: the social organization of policing*. Cambridge: MIT Press.
- (1980): *The narc’s game: organizational and informational constraints on drug law enforcement*. Cambridge: MIT Press.
- (1996): “Policing and reflection en *Police Forum. Academy of Criminal Justice Sciences Police Section*. Vol. 6, Nro. 4. Richmond, Kentucky: Published by Alpha Enterprises.
- (2001): “Theorizing policing: The drama and myth of crime control in the NYPD” en *Theoretical Criminology*, vol. 5 (3). Londres: Sage Publications.
- (2004): “Los estudios sobre la policía en los países angloamericanos” en *Revista CENIPEC*, 23, Enero-Diciembre 2004. Caracas: Venezuela,
- (2011): *Contingencias Policiales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- MARENONI, Corina (2016) “La Asociación Bancaria Santafesina frente a la Ley Provincial 11.387 (1996)” en COMBA, D. y SOSA SÁLICO, M. (comp.) *Terceras Jornadas de Ciencias Políticas del Litoral*. Santa Fe: FHUC, UNL.
- MARX. Karl (2004): *El Capital. El proceso de producción del capital*. Tomo I, vol. 3. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- MARTEAU, Juan F. (2002): "Azul casi negro: la gestión policial en Buenos Aires. Notas para una política policial democrática" en Briceño León, R. (ed.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- MARTÍN ROJO, Luisa (2003): "El análisis crítico del discurso. Fronteras y exclusión social en los discursos racistas" en Lupicinio Iñiguez Rueda (Ed) *Análisis del discurso. Manual para las Ciencias Sociales*. Barcelona: UOC.
- MARTINEZ, Ma. Josefina (2004): "Paternidades contenciosas. Un estudio sobre filiaciones, leyes y burocracias" en Tiscornia, S. (coord.) *Burocracia y violencia. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia.
- MATZA, David (1969): *El Proceso de Desviación*. Madrid: Taurus.
- MASCLANI, François (2004): *Une approche de la culture policière à travers les écrits de policiers*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Toulouse I.
- MAWBY, Rob (2009): "Visibility, transparency and police-media relations" en *Policing and Society. A International Journal of Research and Policy*, vol. 9, Issue 3.
- MC BARNET, Doreen (1981): "*Conviction. Law, the State and Construction of Justice*". Londres: MacMillan.
- MAZOWER, Mark (2007): *The policing of politics in the twentieth century. Historical Perspective*. Oxford: Beghahn Books.
- MUCH, Claudia (2007): "Consideracoes sobre a historia da policia" en *Metis. Historia & Cultura*, vol. 6. Nro. 11.
- MEZQUITA NETO, Paulo (2004): "La policía comunitaria en Sao Paulo: problemas de implementación y consolidación" en FRÜHLING, H. (ed.): *Calles más seguras. Estudios sobre la policía comunitaria en América Latina*. Santiago de Chile: BID.
- MILLOT, Vincent (2007): "Histoire des polices: L'ouverture d'un moment historiographique" en *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2007/2 nro. 54-2.
- MILLS, C.W. (1940): "Situating actions and vocabularies of motives" en *American Sociological Review*, vol. 5, nro. 6.
- MINAYO, Cecilia y SOUZA, Ednilsa (ed.) (2003): *Violencia sob olhar da saúde: infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- MOORE, Mark (1992): "Problem solving and community policing: a preliminary assessment of new strategies of policing" en MORRIS, N. y TONRY, M. (ed.) *Modern Policing*. Crime Justice, nro. 15. Chicago: University Chicago Press.
- MONE, Jean Claude (2001): *Policías e sociedades na Europa*. San Pablo: Editora da Universidade de Sao Paulo.
- MONJARDET, Dominique (2010): "*Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*", Buenos Aires: Prometeo Libros.
- MONTERO, Augusto (2007): "Policía y violencia. Apuntes comparativos sobre el lugar de la fuerza física en la definición del objeto de la 'sociología de la policía'. En *Revista Delito y Sociedad*. Nro. 23. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- (2010): "Niñez, exclusión social y "propiedad policial" en la ciudad de Santa Fe" en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Nº 30. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- (2013): "¿Con las manos atadas? Indagaciones sobre 'motivos' y 'audiencias' para las violencias policiales contra los 'menores' en la ciudad de Santa Fe" en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Nº 30. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- MOUZO, Karina (2010): "Hacer morir. Prácticas policiales y la (re) inscripción del poder soberano en la economía del biopoder" en GALVANI, M. y MOUZO, K. et al *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*. Buenos Aires: Ekht Libros.
- MUNIZ, Jacqueline (1999) "*Ser policía é, sobretudo, uma razão de ser. Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*". Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- MUIR, William (1977): *Police: streetcorner Politicians*. Chicago: University of Chicago Press.
- NEOCLEOUS, Mark (2010): *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de policía*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- (2011): “Liberalismo, policía y seguridad” en GALEANO, D. y KAMINSKY, G.: *Mirada (De) Uniforme. Historia y crítica de la razón policial*. Buenos Aires: Teseo.
- NEWBURN, Tim (2003): *Handbook of Policing*. Londres: Willan Publishing Ltd.
- (2005) (ed.): *Policing key readings*. Londres: Willan Publishing.
- NEWBURN, Tim y NEROU, Peter (2008): *Dictionary of Policing*. Londres: Routledge.
- NEWBURN, Tim y PEAY, Jill (2012): *Politics, Culture and Control. Essays in honour of Robert Reiner*. Oxford: Hart Publishing.
- NIEDERHOFFER, Arthur (1967): *Behind the shield: the police in urban society*. Nueva York: Doubleday and Co.
- O'MALLEY, Pat (2006): *Riesgo, Neoliberalismo y Justicia Penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- PACKER, Herbert (1964): “Two Models of the Criminal Process” en *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 113, nro. 1.
- PAES MACHADO, E. y VILAR NOROÑA, C.: “El control y el uso de la fuerza policial en Brasil” en BIRBECK, C. y GABALDÓN, L. (eds.): *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*. Caracas: Nueva Sociedad.
- PALIDDA, Salvatore (2000): *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*. Milan: Feltrinelli.
- PALMIERI, Gustavo (1999): “Reformas en las Instituciones Policiales”, en CELS: *Informe Derechos Humanos en la Argentina 1998*. Buenos Aires.
- PAVARINI, Massimo (2006): *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- PITA, Ma. Victoria (2004): “Violencia policial y demandas de Justicia: acerca de las formas de intervención de los familiares de víctimas en el espacio público” en TISCORNIA, S. (coord.) *Burocracia y violencia. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia
- PINHEIRO, Paulo (1997): “Violencia, crime e sistemas policiaes en países de novas democracia” en *Tempo Social* 1:9. Rio de Janeiro.
- PEGORARO, Juan (1997). “Las relaciones sociedad-Estado y el paradigma de la inseguridad en Revista “Delito y Sociedad” Nro. 9/10. Buenos Aires: Instituto Gino Germani (UBA).
- (2003): “La necesidad de Jano: Teoría Sociológica y Delito Organizado” en *Seguridad urbana, democracia y límites del sistema Penal*. España: Editorial de la Universidad de Cádiz,
- (2015): *Los lazos sociales del delito económico y el orden social*. Buenos Aires: Eudeba.
- POLLAK, Michael (1992): “Memória e identidade social”. En *Estudos Históricos*, vol. 5, n.10, Rio de Janeiro.
- PONCIONI, Paula (2005): “Modelo policial profissional e a formacao do policial do futuro nas academias de policia do Estado do Rio de Janeiro” en *Sociedade e Estado*, 20.
- PUNCH, Maurice: *Policing the inner city. A study of Amsterdam's Warmoesstraat*. Londres: Macmillan Press.
- QUINTANA, Augusto (1998): “Informe Nacional: Control Democrático de los Organismos de Seguridad en Chile”, en FUHLING, H. (Ed.): *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*. Santiago de Chile: CED.
- RANGUGNI, Victoria (2004): “Transformaciones del Estado y políticas de control del delito en la Argentina en los noventa” en MUÑAGORRI, I. y PEGORARO, J. (comps.) *La relación de la seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*. Madrid-Oñati: Proceedings-Dikinson.
- RICO, José María (1983): “El poder discrecional de la policía y su control”, en RICO, J. M. (ed.): *Policía y Sociedad Democrática*, Ministerio de Justicia.
- (1997): *Justicia Penal y transición democrática*. México, Siglo XXI Editores.
- (1998) “La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario”, en *Pena y Estado*, N. 3: Policía y Sociedad Democrática, Buenos Aires.
- REINER, Robert (1978): “The police, class and politics” en *Marxism Today*, vol. 22. Londres.
- (1992): *The politics of the police*. Londres, Harvester Wheatsheaf.

- (2002): “La policía y la actividad policíaca”. En MAGUIRRE, M. y MORGAN, R. (eds.) *Manual de criminología*. Londres: Oxford University Press.
- (2003) “A Pesquisa Policial No Reino Unido: Uma Análise Crítica”. En: Michael Tonry y Norval Morris (eds.) *Policiamento Moderno*. Editora da Universidade de Sao Paulo.
- (2015): “Revisiting the Classics: Three Seminal Founders of the Study of Policing: Michael Banton, Jerome Skolnick and Egon Bittner” en *Policing and Society* 25:3. Londres: Routledge.
- REISS, Albert (1973): *Police and the public*. New Haven: Yale University Press.
- RIOS, Alina (2014): “Estudiar lo policial. Consideraciones acerca del estudio de las fueras de seguridad y una apuesta” en *Sociológica*, 29 (8).
- ROCHÉ, Sébastien (1998): *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation*. Paris: PUF.
- ROSE, Nikolas y MILLER, Peter (1992): “Political Power Beyond the State” en *British Journal of Sociology*, 43, 2.
- ROSÚA, Fernando (1998): “La reforma policial en la Provincia de Santa Fe” en *CELS: Las reformas policiales en la Argentina*. Buenos Aires.
- SAIN, Marcelo (1998): “La reforma policial en la provincia de Buenos Aires”, en *CELS: “Seminario: las reformas policiales en Argentina”*. Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- (2002): *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2008): *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- (2010): “La policía en las ciencias sociales. Ensayo sobre los obstáculos epistemológicos para el estudio de la institución policial en el campo de las ciencias sociales”. En SIRIMARCO, M. (comp.): *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*. Buenos Aires: Teseo.
- (2010b): *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- (2012): “Dilemas políticos del gobierno federal frente a la reforma policial en la Argentina” en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Nro. 1. Buenos Aires: Ed. La Ley.
- (2012b): “Un paso adelante, dos pasos atrás. El kichnerismo ante la cuestión policial” en *Revista Delito y Sociedad*, Nro.34, Año 21. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- (2012c): “La voz de los plebeyos y los desatinos de la política” en *Le Monde Diplomatique*, Edición Nro. 161, Buenos Aires.
- (2015): *El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)*. Buenos Aires, Octubre Editorial.
- (2017): *Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- SAIN, Marcelo y RODRÍGUEZ GAMES, Nicolás (2016): *¿El gremio de la gorra? Trabajo y sindicalización policial: ejes para una discusión*. Buenos Aires: Octubre Editorial.
- SALLES KOBILANSKI, Facundo (2011): “La política de reforma a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la Ciencia Política” en *Cuadernos de Seguridad*, Nro. 14, Buenos Aires.
- (2012): “¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)” en *Revista Urvio*, nro. 12. Quito: FLACSO.
- SAGARDUY, RAMIRO Y ROSÚA, FERNANDO (1999): “La seguridad en el Estado de Derecho. Algunas medidas posibles desde provincias” en SOZZO, Máximo (ed.): *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- SCHMITT, Carl (2009): *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- SCHNYDER, Ma. Celeste (2011): *Política y violencia en la democracia. La democratización subnacional a la luz de las prácticas partidarias y los usos de la policía durante el Juarismo en*

Santiago del Estero. Tesis Doctoral, Doctorado en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

SHEARING, Clifford (1981): *Organization Police Deviance*. Toronto, Butterworth.

----- (1992): "Subterranean Processes in the Maintenance of Power: An Examination of the Mechanisms Coordinating Police Action" en MCCORMICK, Kevin R.E. and VISANO, Livy A. *Understanding Policing*. Toronto: Canadian Scholars Press.

SHEARING, C. y BROGDEN, M. (1993): *Policing for a New South Africa*. Londres: Routledge.

SILVER, Allan (1967): "The demand of order in civil society: a review of some Themes in the history of urban crime, police, and riot" en BORDUA, David J. (ed.): *The police: six sociological essays*. Nueva York: John Willey & Sons.

SIMON, JONATHAN (2011): *Gobernando a través del delito*. Barcelona: Gedisa.

SIRIMARCO, Mariana (2004): "Acerca de lo que significa ser policía. El proceso de incorporación a la institución policial" en TISCORNIA, S. (coord.) (2004): *Burocracia y violencia. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia

----- (2009): *De civil a policía. Una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*. Buenos Aires: Teseo.

----- (comp.) (2010): *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*. Buenos Aires: Teseo.

SKOLNICK, Jerome. (1966): *Justice without Trial*. Nueva York: Wiley.

Skolnick, J. y Fyfe, J. (1993): *Above the law. Police and the excessive use of force*. Nueva York: The Free Press.

SOZZO, Máximo (2005): *Policía, violencia y democracia. Ensayos sociológicos*. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

----- (2005b) "Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina" en DAMMERT, L. y BAILEY, J. (coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI Editores.

----- (2006): "Traduttore Traduttore. Traducción, importación cultural e historia del presente de la criminología en América Latina" en M. Sozzo (coord.) *Reconstruyendo las Criminologías Crítica*. Buenos Aires: Ad-Hoc, Colección Criminologías (4).

----- (2008): *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO- Ecuador.

----- (2016): "Postneoliberalismo y penalidad en Argentina (2003-2014)" en Sozzo, M. (comp.) *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO.

SOZZO, M., AIMAR, V., GONZALEZ, G y MONTERO (2005): "Política, policía y violencia en la provincia de Santa Fe", en SOZZO, M. (ed.): *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*. Santa Fe: Ediciones UNL.

SOZZO, M, GONZALEZ, G., CORTI, L., Montero, A. (2005): "¿Más allá de la disciplina policial? Transformaciones de los mecanismos de control interno de la actividad policial en la provincia de Santa Fe", en Máximo Sozzo (ed.): *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*. Santa Fe: Ediciones UNL.

SOZZO, Máximo y MONTERO, Augusto (2010): *Delito, sensación de inseguridad y sistema penal. Experiencias y opiniones en la ciudad de Santa Fe*. Santa Fe: Ediciones UNL.

SPADARO, José (2014): "La crisis profundizada por la Ley 12521". Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (Mimeo).

----- (2015): "¿Cómo combatir la inseguridad?" en *Consejo Consultivo. Para el Crecimiento 2*. Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

SPARK, Richard (2000): "Perspective on risk and penal politics" en Hope, T. y Spark, R. (ed.) *Crime, Risk and Insecurity*. Londres: Routledge.

SPARKS, Richard y LOADER, Ian (2004): "For an historical sociology of crime control policy in England and Wales" en *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 7, 2.

STANLEY, Ruth (2001): "Violencia policial en el Gran Buenos Aires: ¿necesita el neoliberalismo una policía brava" en BODEMER, K. (ed.): *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- STINCHCOMBE, Arthur (1963): "Institutions of privacy in the determination of police administrative practica" en *American Journal of Sociology*, vol 69, Nro. 2. Chicago.
- STORCH, Robert (1976): "The policeman as domestic missionary: urban discipline a domestic culture in Northern England, 1850-1880" en *Journal of Social History*, vol. 9, nro. 4.
- (1985): "O policiamento do cotidiano na cidade vitoriana" en *Revista Brasileira de História*, vol. 5(8/9). San Pablo.
- SUAREZ DE GARAY, Ma. Eugenia (2006): *Policías. Una averiguación antropológica*. Guadalajara: ITESO.
- SZABO, Denis (ed.) (1974): *Police, culture et société*. Montréal: PUM.
- TARDIF, Guy (1974): *Police et politique u Québec*. Montreal: Les Editions de l'Aurore.
- TISCORNIA, Sofia y OLIVEIRA, Alicia (1998): "Estructura y Prácticas de las Policías en la Argentina. Las Redes de la Ilegalidad", en FUHRLING, H. (Ed.): *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*. Santiago de Chile: CED.
- TISCORNIA, Sofia (1999): "Seguridad Pública y Derechos Humanos", en CELS: *Informe Derechos Humanos en la Argentina, 1998*. Buenos Aires: Eudeba.
- (1999b): "Violencia policial en Capital Federal y Gran Buenos Aires. Cuestiones metodológicas y análisis de datos" en SOZZO, M. (comp.): *Seguridad Urbana: Nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal*. Santa Fe: Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral.
- (2000): "Violencia policial, derechos humanos y reformas policiales", en *Delito y Sociedad*, Nro. 14. Santa Fe, UNL.
- (2004): *Burocracia y violencia. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia.
- TRINIDADE MARANHÃO COSTA, Arthur (2004): *Entre a lei e a ordem. Violencia e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- TROJANOWICZ, R. y BUCQUEROUX, B. (1990): *Community Policing: a contemporary perspective*. Cincinnati: Anderson Publishing Co.
- UGOLINI, Agustina (2014): "Reuniendo cómplices. Sociabilidad cotidiana y lazos de complicidad entre policías" en Federic S. et al (eds.) *De armas llevar*. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación.
- UILDRIKS, Niels (2009): *Policing Insecurity. Police reform, security and Human Rights in Latin America*. Lexington Books.
- UREÑA CORTES, Nubia (2001): "La corrupción en la policía. Modalidades, causas y control" en Frühling, H y Candina, A. (eds.) *Policía, Sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile, CED.
- VALLESPER, Alejandra (2002): *La policía que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta.
- VAN MAANEN, John (1973): "Observation on the making of policemen" en *Human Organization*, vol. 32, nro. 4.
- VARELA, Julia y ÁLVAREZ URÍA, Fernando (1997): *Genealogía y Sociología*. Buenos Aires: Ediciones El cielo por asalto.
- WADDINGTON, P. A. J.: (1992): *Contemporary issues in public disorder*. Londres, Routledge.
- (1999): "Police (canteen) sub-culture: An appreciation" en *British Journal of Criminology*, 39 (2). Londres.
- Wakefield, Andre (2009): *The disordered police state. German cameralism as science and practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Weber, M. (1993): *La objetividad del conocimiento en las ciencias sociales y en la política social*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina,
- Weber, M. (2004): *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. Fondo de Cultura Económica, México.
- WALDMANN, Peter (1996): "El nacimiento de la Policía moderna en la Alemania del siglo XIX y algunas conclusiones relacionadas con América Latina hoy" en WALDMANN, P.: *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike.
- WILSON J.Q. (1968): *Varieties of Police Behavior*. Cambridge: Harvard University Press.
- ZAFFARONI, Raúl E. (ed.) (1993): *Muertes anunciadas*. Bogotá: Editores Temis.

ZITTOUN, Philippe (2016): “Hacia una enfoque pragmático de la acción pública” en *Mundos Plurales. Revista Latinomaericana de Políticas y Acción Pública*, vol. 3. Nro. 2. Quito: FLACSO-Ecuador.

Leyes, Decretos y Documentos Oficiales

- * Decretos de designación de autoridades: N° 0001/1995; 002/95; N° 0021/1995; N° 0039/1995; N° 0151/1995; N° 0145/1995; N° 0083/1996; N° 0013/2003; N° 0015/2003; N° 0042/2003; N° 0044/2003; N° 0045/2003; N° 1616/2012;
- * Decreto N° 1359/1997 (creación de Unidad Especial de Asuntos Internos de la PSF)
- * Decreto N° 0024/2007 (regulación de competencias y funciones del Ministerio de Seguridad).
- * Decreto N° 0068/1998 (creación la Dirección Provincial de Asuntos Internos).
- * Decreto N° 0076/2003 (regulación del procedimiento para la investigación del enriquecimiento injustificado del personal policial).
- * Decreto N° 3296/2005 (pase a cesantía a personal policial de APROPOL).
- * Decreto N° 1029/2008 (creación del “Consejo Consultivo. Para el crecimiento de Santa Fe”).
- * Decreto N° 00510/09 (creación de la Secretaría de Control de Fuerzas de Seguridad).
- * Decreto N° 1189/11(creación de la Agencia Provincial de Seguridad Vial).
- * Decreto N° 1369/2012 (reestructuración del Ministerio de Seguridad).
- * Decreto N° 3616/2012 (modificación de la estructura del Ministerio de Seguridad- Creación de Secretaría de Delitos Complejos).
- * Decretos N° 3973/2012 y N° 3445/2012 (vetos propositivos de la Ley de Emergencia en Seguridad”.
- * Decreto N° 1595/2013 (creación de Centros Territoriales de Denuncia).
- * Decreto N° 0406/2013 (creación de la Secretaría de Coordinación de Seguridad en Competencias Deportivas y Espectáculos Masivos).
- * Decreto N° 0423713 (regula Nuevo Sistema de Ascenso por Concurso para personal policial).
- * Decreto N° 4732/2014 (reorganización de la Policía de la Provincia de Santa Fe).
- * Decreto N° 0008/2014 (creación de la Policía de Investigaciones).
- * Decreto N° 2892/2014 (creación de la Policía de Acción Táctica).
- * Dictámenes N° 45 (del 09/11/2012, sobre el “Problema de la Seguridad”); N° 51 (del 27/06/2013, sobre “Aportes para un Programa de Seguridad”) y N° 65 (del 24/02/2014, sobre “Remuneración Policial y Participación Ciudadana”) del “Consejo Consultivo. Para el crecimiento de Santa Fe”.
- * Documento de Adhesión del Gobierno de la Provincia de Santa Fe al “Acuerdo de Seguridad Democrática” (ASD). Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- * “Documento Básico. Hacia una política penitenciaria progresista en la Provincia de Santa Fe”. Secretaría de Asuntos Penitenciarios. Ministerio de Seguridad.
- * “Documento Anteproyecto. Ley de Policía de Santa Fe” (2015) de la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.
- * “Estudio Criminológico sobre la Ciudad de Rosario. Encuesta de victimización y relevamiento de causas judiciales sobre delitos específicos. Santa Fe” (1998). Ministerio de Gobierno de la Provincia de Santa Fe
- * “Estudio Mundial sobre el Homicidio”. Resumen Ejecutivo, 2013. UNODOC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- * “Informe de la Comisión Investigadora No Gubernamental de los Hechos de Diciembre de 2001”.
- * “Informes sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Argentina Años: 1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003”. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires.
- * “Informe del Sistema Nacional de Información Criminal- SNIC- (2007)”. Dirección de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- * “Informe Estadístico: Hacia una línea de base sobre el funcionamiento del sistema penal en la Provincia de Santa Fe 2007-2013” (2014). Dirección de Política Criminal – Secretaría de Política Criminal y Derechos Humanos del Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe.
- * “Informe de Gestión del Ministerio de Seguridad 2007-2011”. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

- * “Informe de Gestión. Gobernador Antonio Bonfatti, 2011-2015”. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- * “Informes sobre Homicidios 2014, 2015 y 2016. Provincia de Santa Fe”. Dirección de Política Criminal – Secretaría de Política Criminal y Derechos Humanos del Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe.
- * “Informe de la Primera Encuesta sobre Delito y Seguridad en la ciudad de Santa Fe” (2008). Programa “Delito y Sociedad” y el Observatorio Social de la Universidad Nacional del Litoral y Municipalidad de la ciudad de Santa Fe.
- * “Informe: La protesta policial más extendida de la historia argentina” (2013), Nueva Mayoría.
- * Plan Estratégico Provincial del FPCyS (2008). Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- * “Plan de Seguridad 1999-2003”. Subsecretaría de Seguridad Pública. Gestión Reutemann 1999-2003.
- * “Plan Integral de Seguridad (2004-2007). Ministerio de Gobierno. Gestión Obeid 2003-2007.
- * “Plan Estratégico Provincial. Santa Fe. Visión 2030”. (2011). Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- * “Plan de Seguridad Democrática” (2012). Ministerio de Seguridad. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- * “Programa de Gobierno del FPCyS: Buenos Tiempos”. Propuesta de gobierno de Hermes Binner y Griselda Tessio.
- * Proyecto ARG/08/012: “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local (ciudades de Neuquén, Resistencia y Santa Fe). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Secretaría de Seguridad Interior de la Nación.
- * Proyecto de “Ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia” (1998). Ministerio de Gobierno, gestión Obeid 1995-1999.
- * Proyecto Nro. ARG/B7-3100/99/0078: “Programa Piloto de apoyo a la reforma del estado provincial en la Argentina”. MGJyC de la Provincia de Santa Fe y la Oficina de Cooperación de la Comisión Europea. Gestión Reutemann 1999-2003.
- * Versión Taquigráfica de la Interpelación al Ministro Raúl Lamberto. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe.
- * Ley N°6769/1972 (Ley de Personal Policial de la Provincia de Santa Fe).
- * Ley N° 7395/1975 (Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe).
- * Ley N° 10073 (Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe).
- * Ley N° 10101/1987 (Ley de Ministerios)
- * Ley N° 10524/1990 (Ley de implementación sistema electoral, Ley de Lemas).
- * Ley N° 12333/2006 (Ley de creación del Instituto de Seguridad Pública).
- * Ley N°12521/2006. (Ley de Personal de la Policía de la Provincia de Santa Fe).
- * Ley N° 12338/2007 (Regulación de investigaciones administrativas sobre incremento patrimonial injustificado de personal policial).Ley N°12817/2007 (Nueva Ley de Ministerios de la Provincia de Santa Fe).
- * Ley N° 132140/2011 (Modificación de Ley de Ministerios de la Provincia de Santa Fe).
- * Ley N° 13156/2011 (Implementación de sistema de Boleta Única).
- * Ley N° 13297/2012 (Ley de Emergencia en Seguridad).
- * Ley N° 13459 (Ley de creación del Organismo de Investigaciones del MPA).
- * Resolución Ministerial N° 066/ (Creación de la Comisión de Higiene y Seguridad en el Trabajo).
- * Resolución Ministerial N° 00162/1996 (creación de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria).

Fuentes Hemerográficas y recursos digitales

Diario El Litoral, Santa Fe. Archivo y versión digital. Período: 01/01/1995 al 31/12/2015.
 Diario, La Capital, Rosario. Archivo y versión digital. Período: 01/01/1995 al 31/12/2015.
 Diario Rosario 12, Rosario-Buenos Aires. Archivo y versión digital. Período: 01/01/1995 al 31/12/2015.
 Archivo digital de “TV Doc. Documentos de Televisión”. Website: <http://tvdoc.com.ar/>
 Archivo Digital de “Tres Líneas”. Website <http://www.treslineas.com.ar>

Anexo Metodológico

1. Entrevistas en profundidad

A continuación se detallan genéricamente los actores políticos y funcionarios policiales jerarquizados que han accedido a la realización de entrevistas en profundidad. A todos los funcionarios políticos y policiales entrevistados se les ofreció la garantía de anonimato y reserva, de allí que no se los individualizó con nombres y apellidos y se utilizaron siglas de fantasía para consignar sus opiniones. En el caso de aquellos entrevistados que manifestaron su voluntad de que se consigne su identidad, sus opiniones se referencias con nombre y apellido. Algunas de las entrevistas a funcionarios políticos fueron realizadas por las Licenciadas Luciana Ghiberto y María Weber, en razón del conocimiento y cercanía personal previa que el tesista tiene con alguno de estos funcionarios. Nuevamente reitero el inmenso agradecimiento hacia Luciana y María por su colaboración.

1.1.Funcionarios Políticos

En total se realizaron 15 entrevistas en profundidad a funcionarios políticos jerarquizados con competencia en el diseño y/o implementación de políticas policiales y de control del delito en la provincia de Santa Fe entre diciembre 1995 y diciembre de 2015. Entre los funcionarios entrevistados 1 fue Ministro de Gobierno, Justicia y Culto y 3 fueron Ministros de Seguridad; 4 ocuparon la función de Secretarios en el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto o en el Ministerio de Seguridad; 4 fueron Subsecretarios en el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto o en el Ministerio de Seguridad y 3 fueron Directores Provinciales en el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto o en el Ministerio de Seguridad.

1.2.Funcionarios Policiales Jerarquizados

En total se realizaron 11 entrevistas en profundidad a efectivos policiales jerarquizados que cumplieron funciones entre diciembre de 1995 y diciembre de 2015. Entre ellos 7 ocuparon el cargo de Jefe de Policía de la Provincia de Santa Fe y los 4 restantes ocuparon los cargos de Jefe de Unidad Regional o estuvieron al frente de un área policial jerarquizada.

1.3. Funcionarios policiales de mandos superiores, medios o bajos

A las entrevistas en profundidad mencionadas se deben anexar las 55 entrevistas en profundidad realizadas en el marco de la Encuesta de Opinión de Funcionarios Policiales (a continuación se detalla las características de la Encuesta y de las entrevistas en profundidad) que en algunos casos incluyó a funcionarios policiales de mandos policiales superiores.

2. Encuesta a Funcionarios Policiales

Se realizaron dos Encuesta de Opinión y dos ondas de entrevistas en profundidad a efectivos policiales de las Unidades Regionales I (Depto. La Capital), II (Depto. Rosario), durante los meses de septiembre y octubre de año 2007 y en el mes de mayo de 2011. La segunda onda del último año especificado solo se pudo realizar con funcionarios de la URI (Depto. La Capital), debido al cambio de autoridades en el Ministerio de Seguridad, no se pudo concretar en la UR II (Depto. Rosario). En ambas oportunidades se construyó una muestra que implicó encuestar aproximadamente al 5% de la población policial de esas unidades regionales. El muestreo estuvo

delimitado por sexo y grado y se trabajó con funcionarios con edades y antigüedades diversas. El llenado del cuestionario se hizo por cada respondente. Se utilizó un cuestionario con 120 preguntas la mayor parte de ellas de carácter cerrado que recogía los precedentes en la materia a nivel internacional. Todos los encuestados pertenecían al Cuerpo de Seguridad Escalafón General. En el año 2007, en la Unidad Regional I había 2978 de dichos policías, mientras dicho número alcanzaba a 5064 en la Unidad Regional II, en total 8042 funcionarios policiales. Se entrevistó en total 418 funcionarios policiales, 161 en la Unidad Regional I (38,5%) y 257 a la Unidad Regional II (71,5%). En total, respondieron 332 varones (79,4%) y 86 mujeres (20,6%). El 85,2% de los respondentes fueron suboficiales y el 14,8% oficiales.¹ En el año 2011, solo se pudo encuestar a 163 funcionarios policiales de la URI. En esta oportunidad respondieron varones 132 varones y 31 mujeres. El 87,12% de los respondentes fueron suboficiales y el 12,88% oficiales.

La otra tarea consistió en realizar entrevistas en profundidad con una muestra de funcionarios policiales de la Unidad Regional I y II, también delimitada por sexo y carácter de oficial y suboficial, destinada a producir información no cuantificada para colaborar en la interpretación de los resultados cuantificados aquí presentados. Se realizaron 32 entrevistas en el año 2007 y 23 en el año 2011, las que fueron desgrabadas y analizadas.

Es importante especificar que tanto la Encuesta de Opinión como la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios policiales así como la sistematización de la información recolectada se realizaron colectivamente en el marco de mi función como Investigador Responsable y/o Director de los siguientes proyectos de Investigación: a) Sub-Director del Proyecto de Investigación: “Policía, Violencia y Democracia. Usos de la Fuerza Policial, Mecanismos de Control y Reforma de la Institución Policial en la Provincia de Santa Fe (1995-2007)”, Director: Dr. Julio De Olazábal. Programa Curso de Acción, Investigación y Desarrollo 2004 de la Universidad Nacional del Litoral, desde enero de 2005 a diciembre de 2008; b) Investigador Responsable de PI CAID 2009 “Experiencias, representaciones y opiniones de los funcionarios policiales de la Provincia de Santa Fe. Aproximaciones sociológicas”. (Director: Dr. Julio de Olazábal). Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Litoral. 2011-2013; c) Investigador Responsable del PI CAID Orientado hacia Problemas Sociales y Productivos. Convocatoria 2010: “Encuesta sobre Delito, Sensación de Inseguridad y Sistema Penal en la Ciudad de Santa Fe (Segunda Edición)”. (Director: Prof. Máximo Sozzo). Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Litoral y d) Director del PI CAID 2011: “Organización, profesión y política en la Policía de la Provincia de Santa Fe (2007-2015)”. Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Litoral. Quisiera volver agradecer a los diferentes integrantes de los equipos de investigación

¹ Buscamos obtener entrevistas distribuidas en cuanto a la franja etaria, aún cuando dicha variable no se fijó como un criterio muestral. De este modo, en la encuesta del año 2007, el 30,50% de los respondentes tenía entre 20 y 30 años; el 29,53% entre 30 y 40; el 28,57% entre 40 y 50 años; el 11,38% entre los 50 y los 65 años. En referencia a la antigüedad, el 25,8% manifestó contar con entre 1 y 5 años en la institución policial; el 21,6% entre 6 y 10; el 7,1% entre 11 y 15; el 10,8% entre 16 y 20; el 14,4% entre 21 y 25; el 13,4% entre 25 y 30 y el 5,2% más de 30 años de antigüedad. En el año 2011, el 31,50% de los respondentes tenía entre 20 y 30 años; el 28,80% entre 30 y 40; el 28,20% entre 40 y 50 años; el 12,50% entre los 50 y los 65 años. En referencia a la antigüedad, el 26,50% manifestó contar con entre 1 y 5 años en la institución policial; el 20,80% entre 6 y 10; el 7,50% entre 11 y 15; el 10,40% entre 16 y 20; el 14,80% entre 21 y 25; el 13,70% entre 25 y 30 y el 6,30% más de 30 años de antigüedad.

de los mencionados proyectos, a saber: Prof. Julio De Olazábal, Prof. Máximo Sozzo, Prof. Augusto Montero, Prof. Alejandro Actis, Prof. María Victoria Puyol, Verónica Aimar, Natacha Guala, Luciana Ghiberto, Waldemar Claus, Julieta Taboga, Ignacio Grippaldi y Guillermina Barukel.

El instrumento de la encuesta, que aquí se acompaña, estuvo diseñado en diversos módulos de manera tal que pudieron captar las dimensiones organizaciones, profesionales y políticas de la institución policial. Al mismo tiempo las entrevistas en profundidad versaron sobre los mismos módulos y tópicos.

**Universidad Nacional del Litoral
Programa Delito y Sociedad**

Encuesta a funcionarios policiales de la Provincia de Santa Fe

<u>Sexo</u> (Marcar con una X lo que corresponda)	M	F
--	---	---

<u>Edad</u> (Completar con número)	
---	--

Grado (Marcar con una X lo que corresponda).

1. Suboficial	
2. Oficial	

Escalafón al que pertenece (Marcar con una X lo que corresponda)

1. Seguridad General	
2. Otros Cuerpos y Escalafones (ESPECIFICAR)	

Dependencia en la que se desempeña en el interior de la Unidad Regional (Marcar con una X lo que corresponda)

1. Agrupación Cuerpos	
2. Unidades de Orden Público	
3. Unidades Especiales (ESPECIFICAR)	
4. Otra dependencia (ESPECIFICAR)	

Antigüedad en la institución policial (en número de años)	
--	--

PREGUNTAS

1. ¿Cuáles son para usted los principales problemas que tiene la institución policial actualmente? Señale con cruces (X). Puede elegir HASTA TRES opciones.

a) Falta de personal policial	
-------------------------------	--

b) Falta de capacitación y formación de los funcionarios policiales	
c) Falta de equipamiento policial (condiciones edilicias deficientes, falta de armamentos, etc.)	
d) Baja remuneración del personal policial	
e) Falta de “vocación policial” de los nuevos policías	
f) Excesiva carga horaria de los trabajadores policiales	
g) Ausencia de procesos regulares de ascenso y promoción en la carrera policial	
h) Corrupción policial	
i) Exceso de derechos y garantías para los delincuentes	
j) Inadecuada conducción policial	
k) Ausencia de una política policial adecuada impulsada desde el poder ejecutivo	
l) Falta de apoyo de la comunidad	
m) Falta de apoyo de los jueces penales	
n) Otros (ESPECIFIQUE)	

2. ¿Cuál es para usted la función más importante de la policía en la sociedad? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Prevenir el delito	
b) Investigar y arrestar a las personas que cometen delitos	
c) Luchar contra el delito	
d) Resolver los problemas de la comunidad	
e) Otra (ESPECIFIQUE)	

3. Usted considera que la policía cumple dicha función: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) muy satisfactoriamente	
b) satisfactoriamente	
c) poco satisfactoriamente	
d) insatisfactoriamente	

4. ¿Usted considera que actualmente dicha función se cumple, en comparación con el pasado, de manera: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción):

a) Mucho mejor	
b) Mejor	
c) Igual	
d) Peor	
e) Mucho peor	

5. ¿En qué situaciones considera usted que interviene más frecuentemente la policía? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Cuando hay que resolver un problema de la comunidad	
b) Cuando es necesario el uso de la fuerza	
c) Cuando se ha cometido un delito	
d) Otras (ESPECIFIQUE)	

6. ¿Considera usted que la policía cuenta con los recursos “materiales” (equipamiento, personal, etc.) suficientes para realizar su actividad actualmente? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, los recursos son muy adecuados.	
b) Sí, los recursos son medianamente adecuados.	
c) No	–Pase a la pregunta N° 8–

7. Si en la respuesta anterior optó por “b” o “c”, responda: ¿qué es lo que más falta le hace a la policía actualmente para hacer mejor su trabajo? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Más personal policial	
--------------------------	--

b) Más capacitación y formación policial	
c) Más y mejor equipamiento (patrulleros, armas de fuego, condiciones edilicias, etc.)	
d) Mejor remuneración	
e) Otro (ESPECIFIQUE)	

8. Usted considera que actualmente las facultades legales que la policía tiene para prevenir e investigar los delitos: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) son muy adecuadas	
b) son medianamente adecuadas	
c) son inadecuadas	

9. La facultad de detención por averiguación de identidad, legalmente establecida para el personal policial en la Provincia de Santa Fe, es: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Muy útil	
b) Útil	
c) Poco útil	
d) Inútil	

10. En su trabajo policial cotidiano, la detención por averiguación de antecedentes se utiliza: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Frecuentemente	
b) Esporádicamente	
c) Casi nunca	
d) Nunca	

11. ¿Cuál cree que es el objetivo principal de la detención por averiguación de identidad? (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Prevenir el delito, disuadiendo a personas sospechosas	
b) Atrapar a individuos que hayan cometido un delito	
c) Otro (ESPECIFIQUE)	

12. ¿Está usted de acuerdo con que los policías deban intervenir para evitar delitos las 24 horas del día, aún estando de franco? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	

13. ¿Considera usted correcto que existan detenidos procesados o condenados alojados en comisarias? Señale con una cruz (X). Elija UNA sola opción

a) Sí	
b) No	

14. ¿Considera usted que actualmente las comisarias cuentan con los medios adecuados (espacio físico, personal suficiente, etc.) para alojar detenidos? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, resultan muy adecuados.	
b) Sí, resultan medianamente adecuados.	
c) No	

15. En general, ¿Cómo son actualmente las condiciones de detención de las personas que han cometido delitos en las comisarias de su Unidad Regional? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy buenas	
b) Buenas	
c) Regular	
d) Malas	
e) Muy malas	

16. ¿Considera que dichas condiciones de detención en las comisarías deben ser mejoradas?
Señale con una cruz (X). Elija una sola opción

a) Sí, es una prioridad fundamental para la institución policial.	
b) Sí, pero no es una prioridad fundamental para la institución policial.	
c) No, no resulta necesario.	

17. ¿Considera usted correcto que la Alcaldía sea gestionada por la institución policial?
Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	

18. ¿Cómo son actualmente las condiciones de detención de las personas que han cometido delitos en la Alcaldía de su Unidad Regional? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy buenas	
b) Buenas	
c) Regular	
d) Malas	
e) Muy malas	

19. ¿Considera que dichas condiciones de detención en la Alcaldía deben ser mejoradas?
Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, es una prioridad fundamental para la institución policial	
b) Sí, pero no es una prioridad fundamental para la institución policial	
c) No, no resulta necesario.	

20. ¿Considera usted que la formación policial prepara a los funcionarios policiales para hacerse cargo del tratamiento de los detenidos alojados en comisarías o alcaldías? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, muy adecuadamente	
b) Sí, medianamente	
c) No	

21. A lo largo de su trayectoria en la institución policial, ¿ha trabajado alguna vez en la custodia de detenidos en comisarías o alcaldías? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	–Pase a la pregunta N° 23–

22. En caso de que su respuesta anterior haya sido afirmativa: ¿Cómo valora dicha experiencia en términos profesionales? Señale con una cruz (X). Elija UNA sola opción

a) Muy positiva	
b) Positiva	
c) Negativa	
d) Muy Negativa	

23. Señale cuáles son las tareas a las que le dedica más tiempo en su trabajo diario en la institución policial. Señale con cruces (X). Puede elegir HASTA TRES opciones.

a) Tareas vinculadas con la investigación de delitos	
b) Tareas vinculadas con el patrullaje del espacio público	
c) Tareas vinculadas con el mantenimiento del orden en manifestaciones y espectáculos públicos	

d) Tareas administrativas	
e) Tareas vinculadas con la custodia de detenidos	
f) Tareas vinculadas con la custodia de edificios públicos	
g) Otras (ESPECIFIQUE)	

24. ¿Está usted satisfecho con su trabajo en la institución policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy satisfecho	
b) Satisfecho	
c) Poco satisfecho	
d) Insatisfecho	

25. ¿Cuántas horas trabaja usted como policía, en promedio, por semana? Complete en números.

--

26. ¿Realiza usted tareas adicionales? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	

27. Especifique, del total de horas que trabaja en promedio por semana, cuántas corresponden al servicio ordinario, cuántas a “horas OSPE” y cuántas a tareas adicionales. Complete en números.

a) Servicio Ordinario	
b) Horas “OSPE”	
c) Tareas adicionales	

28. Considera usted que el número de horas que trabaja: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Es mucho	
b) Está bien	
c) Es poco	

29. Considera Ud. que su trabajo: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Está muy bien remunerado	
b) Está bien remunerado	
c) No está mal, pero podría estar mejor remunerado	
c) Está mal remunerado	
c) Está muy mal remunerado	

30. ¿Cuántas veces ha sido trasladado de ciudad en su carrera policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Ninguna vez	
b) Una vez	
c) Dos veces	
d) Tres veces	
e) Cuatro veces	
f) Cinco veces	
g) Más veces	

31. Con relación a su seguridad personal, ¿cómo se siente usted realizando cotidianamente su trabajo policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy seguro	
b) Seguro	
c) Poco seguro	
e) Inseguro	
f) Muy inseguro	

32. ¿Está usted de acuerdo con que los policías tengan su asociación sindical reconocida legalmente? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	

33. ¿Cuál fue el principal motivo por el cual usted decidió ser policía? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Por vocación profesional	
b) Para seguir la tradición familiar	
c) Por la estabilidad del empleo policial y la seguridad de contar con un salario todos los meses	
d) Para servir a la comunidad	
e) Otras (ESPECIFICAR)	

34. ¿Cómo evalúa hoy su elección de ingresar a la institución policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy positivamente, si pudiera volver a elegir, no dudaría en tomar la misma decisión.	
b) Positivamente, aunque tengo dudas si volvería a tomar esa decisión.	
c) Negativamente, si pudiera volver a elegir, no tomaría la misma decisión.	

35. Ud. considera que los nuevos ingresantes a la institución deciden ser policías: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Por vocación profesional	
b) Para seguir la tradición familiar	
c) Por la estabilidad del empleo policial y la seguridad de contar con un salario todos los meses	
d) Para servir a la comunidad	
e)Otras (ESPECIFICAR)	

36. ¿Cómo considera Ud. el ingreso de mujeres a la institución policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy positivamente	
b) Positivamente	
c) Negativamente	
d) Muy negativamente	

37. Se dice frecuentemente que sería importante aumentar el número de mujeres dentro del personal policial. Usted está: (Señale con una cruz (X). Elija UNA sola opción)

a) Totalmente de acuerdo	
b) Bastante de acuerdo	
c) En desacuerdo.	

38. Antes de su ingreso a la institución policial: ¿intentó Ud. incorporarse a alguna otra institución estatal de seguridad o militar? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	-Pase a la pregunta N° 40-

39. En caso de que su respuesta anterior haya sido afirmativa, señale a cual/es de la/s siguiente/s instituciones intentó ingresar: (Señale con una cruz (X). Puede marcar más de una opción.)

a) Ejército	
b) Fuerza Aérea	
c) Marina	
d) Policía Federal	

e) Prefectura	
f) Gendarmería	
g) Servicio Penitenciario	
h) Otra (ESPECIFIQUE)	

40. ¿Completó usted sus estudios secundarios? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	

41. ¿Completó usted estudios terciarios? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No, estoy cursándolos actualmente	-Pase a la pregunta N° 40-
c) No	-Pase a la pregunta N° 40-

42. Si su respuesta anterior fue “Sí”, por favor especifique el nombre del título obtenido.

--

43. ¿Completó usted estudios universitarios? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No, estoy cursándolos actualmente	-Pase a la pregunta N° 45-
c) No	-Pase a la pregunta N° 45-

44. Si su respuesta anterior fue “Sí”, por favor especifique el nombre del título obtenido.

--

45. ¿Cómo evalúa usted la educación que recibió durante su período de formación o instrucción policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA sola opción

a) Muy buena	
b) Buena	
c) Regular	
d) Mala	
e) Muy mala	

46. ¿Cuánto tiempo duró dicha formación o instrucción policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) de 2 a 4 meses	
b) de 5 a 6 meses	
c) de 7 a 8 meses	
d) de 9 a 10 meses	
e) de 11 a 12 meses	
f) Más de 12 meses (ESPECIFIQUE EL TIEMPO EN CANTIDAD DE MESES)	

47. ¿Cuál de los siguientes aspectos fue el más importante durante su período de instrucción y formación policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) La instrucción a nivel físico.	
b) La formación jurídica (leyes, reglamentos, actos administrativos y de procedimiento, etc.)	
c) Formación en ciencias sociales	
d) La formación en psicología	
e) Relato y transmisión de experiencias de trabajo de los instructores y	

docentes.	
f) Normas de mando y obediencia	
g) Otros (ESPECIFIQUE)	

48. ¿Qué aspectos de esa educación policial le parece que pueden ser mejorados? Señale con cruces (X). Puede elegir HASTA TRES opciones.

a) La duración de los estudios, debería ser mayor	
b) La duración de los estudios, debería ser menor	
c) La dedicación de los profesores	
d) El nivel de exigencia, debería ser mayor	
e) El nivel de exigencia, debería ser menor	
f) La instrucción a nivel físico	
g) La instrucción a nivel intelectual	
h) La instrucción en el uso de armas	
i) La formación jurídica	
j) La formación en ciencias sociales	
k) La formación en psicología	
l) Otras (ESPECIFIQUE)	

49. ¿Ha tenido usted posibilidades de seguir capacitándose para el trabajo policial después de terminar su instrucción policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muchas, y las he aprovechado a todas	
b) Muchas, pero solamente he podido aprovechar algunas	
c) Pocas, y las he aprovechado	
d) Pocas, y no he podido aprovecharlas	
e) Ninguna, y me gustaría que hubiera	
f) Ninguna, pero no son necesarias	

50. Si en la respuesta anterior optó por “a”, “b” o “c”, responda: ¿Dónde se llevaron adelante estas instancias de capacitación? Señale con una cruz (X). Puede elegir las opciones que sean necesarias.

a) En los centros de capacitación en destino	
b) En las escuelas de policía de la Provincia de Santa Fe	
c) En escuelas de policía en otras provincias o a nivel federal	
d) En centros o instituciones policiales del extranjero	
e) En instituciones educativas terciarias	
f) En instituciones educativas universitarias	
g) Otro (ESPECIFIQUE):	

51. ¿Dónde considera usted que se adquieren los conocimientos más útiles para el desarrollo de su trabajo policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) En el centro de capacitación en destino	
b) En la escuela de policía	
c) En el trabajo diario	
d) Otras (ESPECIFIQUE)	

52. ¿Cómo evalúa el entrenamiento para el uso de armas de fuego que recibió en su periodo de formación o instrucción? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy bueno	
b) Bueno	
c) Regular	
d) Malo	
e) Muy malo	

53. ¿Podría usted hacer un cálculo de cuántas veces –aproximadamente- disparó su arma de fuego en el último año? (excluyendo los entrenamientos) Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Ninguna vez	
b) Menos de cinco veces	
c) Entre cinco y diez veces	
d) Entre diez y veinte veces	
e) Más de veinte veces	

54. Una vez usada su arma reglamentaria ¿tiene usted el deber de informar a alguien sobre ese uso? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	-Pase a la pregunta N° 56-

55. Si la respuesta anterior fue afirmativa responda: ¿en qué consiste ese informe? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Completar un formulario preestablecido	
b) Informar oralmente	
c) Elaborar un informe escrito	
d) Otro (ESPECIFICAR)	

56. ¿Ha resultado usted herido a lo largo de su carrera policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) No, nunca	-Pase a la pregunta N° 58-	
b) Sí, una vez		
c) Sí, dos veces		
d) Sí, tres veces		
e) Sí, cuatro veces		
f) Sí, cinco veces		
g) Sí, entre cinco y diez veces		
h) Sí, más de diez veces		

57. Si la respuesta anterior fue afirmativa, se trató de ocasiones en las que usted estaba: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) En servicio	
b) De franco	
c) A veces de franco y a veces de servicio	

58. ¿Participó usted alguna vez de un enfrentamiento en el que resultara herido otro miembro de la institución policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) No, nunca	
b) Sí, una vez	
c) Sí, dos veces	
d) Sí, tres veces	
f) Sí, cuatro veces	

g) Sí, cinco veces	
h) Sí, más de cinco veces	

59. ¿Ha herido usted alguna vez a alguien con su arma de fuego reglamentaria? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) No, nunca	-Pase a la pregunta N° 62-	
b) Sí, una vez		
c) Sí, dos veces		
d) Sí, tres veces		
e) Sí, cuatro veces		
f) Sí, cinco veces		
g) Sí, entre cinco y diez veces		
h) Sí, más de diez veces		

60. Si la respuesta anterior fue afirmativa, en esas ocasiones usted estaba: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) En servicio	
b) De franco	
c) A veces de franco y a veces de servicio	

61. La última vez que hirió a alguien con su arma de fuego se trató de un/una: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Enfrentamiento	
b) Persecución	
c) Desorden en manifestaciones públicas	
d) Accidente	
e) Otra situación (ESPECIFIQUE)	

62. ¿Recibió usted alguna vez una sanción por este tipo de actos? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, a nivel del régimen disciplinario de la institución	
b) Sí, a nivel judicial	
c) No	

63. ¿Considera Ud. que deberían utilizarse en la institución policial medios no letales de uso de la fuerza (por ejemplo, sprays paralizantes, armas eléctricas, etc.)? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, sería de gran utilidad	
b) Sí, pero me resulta difícil imaginar su uso	
c) No, hoy el arma de fuego es imprescindible para todas las situaciones	

64. ¿Cómo evalúa usted la derogación del artículo que obligaba a los funcionarios policiales a portar armas de fuego las 24 horas, dejando a opción del funcionario esa portación? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy positivamente	
b) Positivamente	
c) Negativamente	
d) Muy negativamente	

65. Luego de la derogación de dicho artículo, ¿continuó Ud. portando el arma de fuego aún estando de franco? Señale con una cruz. Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	

66. ¿Qué importancia tiene el uso del arma de fuego para el desarrollo de su trabajo como policía? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy importante	
b) Importante	
c) Poco importante	
d) Nada importante	

67. ¿Puede usted hacer un cálculo aproximado acerca de cuántas veces en su carrera policial ha tenido que intervenir para evitar un delito encontrándose franco de servicio? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Ninguna vez	
b) Una vez	
c) Dos veces	
d) Tres veces	
e) Cuatro veces	
f) Cinco veces	
g) Entre cinco y diez veces	
h) Más de diez veces	

68. ¿Cuál es la principal razón por la que los ciudadanos acuden a la institución policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Denunciar un delito	
b) Pedir intervención sobre un hecho que no es delito (conflictos entre familiares, entre vecinos, etc.)	
c) Denunciar a una persona o circunstancia sospechosa	
d) Pedir información	
e) Realizar un trámite administrativo	
f) Otra (ESPECIFICAR)	

69. ¿Cuáles piensa usted que son las demandas más urgentes que la comunidad le hace a la policía? Señale con cruces (X). Puede elegir HASTA TRES opciones.

a) Mayor presencia policial en el espacio público	
b) Mayor rapidez en la respuesta a llamados de emergencia	
c) Mayor efectividad en la captura de los delincuentes	
d) Más “mano dura”	
e) Mejor vínculo con la comunidad	
f) Mayor respeto de la ley por parte de la policía	
g) Menor violencia policial	
h) Menor corrupción policial	
i) Otras (ESPECIFIQUE)	

70. Considera que la sociedad con relación al trabajo de la policía está: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) muy satisfecha	
b) satisfecha	
c) poco satisfecha	
d) insatisfecha	

71. ¿Considera usted que el trabajo de la policía es apoyado por la comunidad? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Siempre	
b) Algunas veces	
c) Pocas veces	
d) Nunca	

72. ¿Cómo evalúa usted la relación entre la policía y la comunidad? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy buena	
b) Buena	
c) Regular	
d) Mala	
e) Muy mala	

73. En su trabajo cotidiano, toma Ud. contacto con ciudadanos: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Muy frecuentemente	
b) Frecuentemente	
c) Esporádicamente	
d) Nunca	

74. Los contactos con los ciudadanos que usted experimenta se desarrollan más frecuentemente en: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) El domicilio de los ciudadanos.	
b) Los negocios/ comercios/ oficinas de los ciudadanos.	
c) La calle.	
d) Espectáculos públicos.	
e) Comisarías/ Subcomisarías/ Destacamentos	
f) Otros (ESPECIFIQUE)	

75. ¿Cuáles son para Ud. los motivos más comunes por los cuales los policías toman contactos con los ciudadanos? Señale con cruces (X). Puede elegir HASTA DOS opciones.

a) Para solicitarle documentación	
b) Para solicitarle información sobre un delito que pudiera haber presenciado	
c) Para solicitarle información sobre otra circunstancia que pudiera haber presenciado (ej.: accidente de tránsito)	
d) Para devolverle alguna propiedad perdida	
e) Por la activación de una alarma	
f) Para pedirle algún tipo de colaboración (ej.: cooperadora policial)	
g) Para detenerlo como sospechoso de un delito	
h) Para detenerlo por averiguación de identidad	
i) Para convocarlo para cumplir con la carga pública de atestiguar en un procedimiento	
j) Otros (ESPECIFIQUE)	

76. ¿Considera usted que el trabajo de la policía es apoyado por el gobierno provincial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Siempre	
------------	--

b) Algunas veces	
c) Pocas veces	
d) Nunca	

77. ¿Conoce Ud. la nueva Ley de Personal Policial de la Provincia de Santa Fe (Ley N° 12.521) sancionada en el año 2006? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, muy bien	
b) Sí, medianamente bien	
c) No	–Pase a la pregunta N° 76–

78. Considera usted, en general, que las modificaciones introducidas por dicha ley han sido: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Muy positivas	
b) Positivas	
c) Negativas	
d) Muy negativas	

79. ¿Conoce usted la nueva ley de educación policial que crea el ISEP (Instituto Superior de Seguridad Pública), sancionada en el año 2004? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	–Pase a la pregunta N° 78–

80. Usted considera, en general, que las modificaciones introducidas por dicha ley han sido: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Muy positivas	
b) Positivas	
c) Negativas	
d) Muy negativas	

81. Como consecuencia de las medidas de reforma que se han producido en los últimos años, ¿la institución policial: ha mejorado, sigue igual o ha empeorado en los siguientes aspectos? (En CADA ASPECTO marcar con un círculo la opción elegida)

Aspectos	1. Ha Mejorado	2. Sigue Igual	3. Ha Empeorado	9. NS / NC
a) Capacidad para investigar delitos	1	2	3	9
b) Capacidad para prevenir delitos	1	2	3	9
c) Corrección en el uso de la fuerza física/armas de fuego	1	2	3	9
d) Profesionalismo de la actividad policial	1	2	3	9
e) Independencia del poder político	1	2	3	9
f) Legalidad de la actividad policial	1	2	3	9
g) Integración de la institución policial a la sociedad	1	2	3	9

82. ¿Quiénes considera usted que debería ser el principal responsable de diseñar e implementar reformas en la institución policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Funcionarios del poder ejecutivo provincial	
b) Funcionarios del poder legislativo provincial	
c) Funcionarios policiales	
d) Otros (ESPECIFIQUE)	

83. Usted considera que en los procesos de reforma policial impulsados por los gobiernos provinciales en los últimos años se ha dado a los policías: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Mucha participación	
b) Poca participación	
b) Ninguna participación	

84. Usted considera que la participación de funcionarios policiales en el diseño y la implementación de los procesos de reforma policial es: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Imprescindible	
b) Muy importante	
c) Importante	
d) Poco importante	
e) Nada importante	

85. ¿Cómo evalúa usted la política policial desarrollada por el gobierno provincial de H. Binner (gestión 2007/2011)? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy positivamente	
b) Positivamente	
c) Poco positivamente	
d) Negativamente	

86. ¿Por qué? Por favor, complete con letra clara. Si el espacio le resulta insuficiente, puede hacer una marca y continuar en el reverso de esta página.

87. ¿Cómo evalúa usted la política policial desarrollada durante el período 2003/2007 con respecto a la desarrollada por el gobierno provincial de C. Reutemann (período 1999/2003 -)? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Mucho mejor	
b) Mejor	
c) Igual	
d) Peor	
e) Mucho peor	

¿Por qué? Por favor, complete con letra clara. Si el espacio le resulta insuficiente, puede hacer una marca y continuar en el reverso de esta página.

87bis. ¿Cómo evalúa usted la política policial desarrollada durante el período 2007/2011 con respecto a la desarrollada por el gobierno provincial de J. Obeid (período 2003/2007)? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Mucho mejor	
b) Mejor	
c) Igual	
d) Peor	
e) Mucho peor	

¿Por qué? Por favor, complete con letra clara. Si el espacio le resulta insuficiente, puede hacer una marca y continuar en el reverso de esta página.

88. ¿Cómo evalúa usted la política policial desarrollada durante el período 2007/2011 con respecto a la desarrollada por el gobierno provincial de C. Reutemann (período 1999/2004)? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Mucho mejor	
b) Mejor	
c) Igual	

d) Peor	
e) Mucho peor	

¿Por qué? Por favor, complete con letra clara. Si el espacio le resulta insuficiente, puede hacer una marca y continuar en el reverso de esta página.

89. ¿Cómo evalúa usted los siguientes aspectos de la institución policial en la actualidad en la Provincia de Santa Fe?. (En CADA ASPECTO marcar con un círculo la opción elegida)

Aspectos	1. Muy Bueno	2. Bueno	3. Regular	4. Malo	5. Muy Malo	9. No Sabe
a) Capacidad para investigar delitos	1	2	3	4	5	9
b) Capacidad para prevenir delitos	1	2	3	4	5	9
c) Corrección en el uso de la fuerza física/armas de fuego	1	2	3	4	5	9
d) Profesionalismo de la actividad policial	1	2	3	4	5	9
e) Independencia del poder político	1	2	3	4	5	9
f) Legalidad de la actividad policial	1	2	3	4	5	9
g) Integración de la institución policial a la sociedad	1	2	3	4	5	9

90. ¿Cuáles son para usted las principales causas de la inseguridad urbana? Señale con cruces (X). Puede elegir HASTA TRES opciones.

a) El carácter o la natural inclinación de la persona a cometer delitos	
b) El consumismo	
c) La desocupación	
d) La escasa severidad de los jueces penales	
e) La crisis de la familia	
f) La desigualdad social	
g) La expansión del consumo de drogas ilegales	
h) La crisis de los principios y valores morales	
i) La crisis del sistema educativo	
j) La escasa severidad de las leyes penales	
k) La pobreza	
l) La mala actuación policial	
m) Otras (ESPECIFICAR)	

91. ¿Considera usted que ha habido un aumento en el número de delitos en la provincia en los últimos años? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, ha aumentado en gran medida	
b) Sí, ha aumentado pero no tanto como se dice	
c) No, no ha aumentado	

92. ¿Considera usted que ha habido un aumento en la “sensación de inseguridad” en la provincia en los últimos años? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, ha aumentado en gran medida	
b) Sí, ha aumentado pero no tanto como se dice	
c) No, no ha aumentado	

93. ¿Considera usted que ha habido un aumento del involucramiento de menores de edad en los delitos en los últimos años? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, han aumentado en gran medida	
b) Sí, han aumentado pero no tanto como se dice	
c) No, no han aumentado	

94. ¿Considera usted que ha habido un aumento de la violencia –especialmente, del uso de armas de fuego- en la comisión de delitos en los últimos años? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, ha aumentado en gran medida	
------------------------------------	--

b) Sí, ha aumentado pero no tanto como se dice	
c) No, no ha aumentado	

95. ¿Cuáles de los siguientes delitos cree usted que son de mayor gravedad? Por favor, califique cada opción de 1 a 5, donde 5 es “muy grave” y 1 es “nada grave”

a) Robo en vivienda	
b) Consumo de drogas ilegales	
c) Tráfico de drogas ilegales	
d) Corrupción por parte de funcionarios políticos	
e) Homicidio	
f) Lesión	
g) Robo con violencia	
h) Violencia policial	
i) Evasión impositiva	
j) Defraudación bancaria	
k) Robo de vehículos	
l) Hurto	
m) Corrupción policial	
n) Abuso sexual/ violación	

96. ¿Cuáles cree usted que son los delitos más frecuentes en su lugar de trabajo? Por favor, califique cada opción de 1 a 5, donde 5 es “muy frecuente” y 1 “nada frecuente”.

a) Robo en vivienda	
b) Consumo de drogas ilegales	
c) Tráfico de drogas ilegales	
d) Corrupción por parte de funcionarios políticos	
e) Homicidio	
f) Lesión	
g) Robo con violencia	
h) Violencia policial	
i) Evasión impositiva	
j) Defraudación bancaria	
k) Robo de vehículos	
l) Hurto	
m) Corrupción policial	
n) Abuso sexual/ violación	

97. ¿Cuáles piensa usted que son las medidas más importantes que deberían tomarse para mejorar el problema de la seguridad? Señale con cruces (X). Puede elegir HASTA TRES opciones.

a) Más vigilancia / Más presencia policial	
b) Bajar la desocupación	
c) Más y mejor educación / Más presupuesto para educación	
d) Que haya penas más severas / Nuevas leyes más severas	
e) Pena de muerte	
f) Terminar con la corrupción policial / Policía más decente	
g) Mejorar el funcionamiento del Poder Judicial / Que sentencien a los delincuentes	
h) Que se cumplan las leyes	
i) Mayores facultades policiales de represión.	
j) Otras medidas (ESPECIFICAR)	

98. ¿Cuáles de las siguientes problemáticas sociales actuales considera Ud. más preocupantes en la provincia de Santa Fe? Puede elegir HASTA TRES opciones.

a) Crisis de gobernabilidad y degradación de las instituciones públicas	
b) Desocupación	

c) Criminalidad	
d) Consumo de drogas ilegales	
e) Tráfico de drogas ilegales	
f) Bajos salarios	
g) Inflación / Aumento del costo de la vida	
h) Crisis de los principios y valores morales	
i) HIV - SIDA	
j) Malestar de los jóvenes	
k) Contaminación ambiental	
l) Ineficiencia de los servicios públicos	
m) Pobreza	
n) Crisis de la familia	
o) Falta de vivienda	
p) Desigualdades sociales	
q) Violencia y corrupción policial	
r) Corrupción política	
s) Otras (ESPECIFICAR)	

99. ¿Está Ud. a favor de la introducción de la pena de muerte en la legislación penal de nuestro país? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, porque ciertos delincuentes se lo merecen	
b) Sí, porque ayudaría mucho a disminuir la criminalidad	
c) No, porque la vida humana es sagrada	
d) No, porque no serviría para disminuir la criminalidad	

100. Usted percibe que la institución policial recibe mayores presiones para la realización de su trabajo: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) Cuando aumenta el delito, en general.	
b) Cuando aumento el delito con uso de la violencia.	
c) Cuando hay un delito grave y se le da publicidad a través de los medios de comunicación.	
d) Cuando aumenta la sensación de inseguridad.	
e) Cuando hay una mayor cantidad de reclamos sociales con respecto a la inseguridad frente al delito.	

101. ¿Cuál de los siguientes sectores piensa usted que ejerce mayor presión sobre la institución policial? Señale con cruces (X). Elija UNA opción.

a) Los medios de comunicación	
b) El gobierno nacional	
c) El gobierno provincial	
d) El gobierno municipal	
e) Los ciudadanos	
f) Las víctimas de los delitos	
g) Los jefes policiales	
h) Otros (ESPECIFIQUE)	

102. ¿Percibe usted en su trabajo cotidiano esas presiones? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, en gran medida	
b) Sí, en alguna medida	
c) No.	

103. ¿Considera usted que los jueces penales apoyan el trabajo de la policía? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Siempre	
b) Algunas veces	
c) Pocas veces	
d) Nunca	

104. Usted considera que, en general, los jueces penales en nuestra provincia actúan frente a los delincuentes adultos en forma: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción)

a) demasiado severa	
b) justa, adecuadamente severa	
c) poco severa	
d) demasiado blanda	

105. Usted considera que, en general, los jueces penales en nuestra provincia actúan frente a los delincuentes menores de edad en forma: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción)

a) demasiado severa	
b) justa, adecuadamente severa	
c) poco severa	
d) demasiado blanda	

106. La reforma de la justicia penal producida en la Provincia de Santa Fe a partir del nuevo Código Procesal Penal le brinda a los fiscales la facultad legal de conducir la investigación de los delitos cometidos, otorgándole a la institución policial un carácter de auxiliar de los representantes del Ministerio Público Fiscal. ¿Cómo considera dicha reforma? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Muy positiva	
b) Positiva	
c) Negativa	
d) Muy Negativa	

107. Muchas veces se dice que los delincuentes entran en el sistema de justicia penal por una puerta y salen por la otra. Usted cree que esta descripción para nuestra provincia es: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) muy adecuada	
b) adecuada	
c) poco adecuada	
d) inadecuada	

108. Muchas veces se dice que el sistema de justicia penal solo castiga a las personas pobres que cometen delitos y en cambio protege a las personas ricas e influyentes cuando lo hacen. Usted cree que esta descripción para nuestra provincia es: (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.)

a) muy adecuada	
b) adecuada	
c) poco adecuada	
d) inadecuada	

109. Recientemente, se han instalado en la ciudad cámaras de circuito cerrado de televisión para la vigilancia de espacios públicos, a partir de iniciativas del gobierno municipal y provincial coordinadas con la institución policial. ¿Considera que esta medida ayuda a la actividad policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, mucho	
b) Sí, en cierta medida	
c) No, no ayuda en nada	

110. Personalmente: ¿ha tenido que intervenir alguna vez a partir de un hecho registrado a través de estas cámaras de circuito cerrado de televisión? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, muchas veces	
---------------------	--

b) Sí, pocas veces	
c) Sí, una vez	
d) No, nunca	

111. Si usted fuera el Jefe de la Policía: ¿extendería la instalación de estas cámaras de circuito cerrado de televisión para la vigilancia de todos los espacios públicos de la ciudad? (Señale con una cruz (X). Elija UNA opción).

a) Sí	
b) No	

112. En los últimos años se han desarrollado en la ciudad sistemas de “alarma comunitaria” en la que los vecinos se comprometen activamente en la vigilancia de su propia cuadra o manzana. En su opinión, este tipo de mecanismo ¿ayuda a la actividad policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, mucho	
b) Sí, en cierta medida	
c) No, no ayuda en nada.	

113. Personalmente: ¿ha intervenido alguna vez en la organización de una “alarma comunitaria”? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, muchas veces	
b) Sí, pocas veces	
c) Sí, una vez	
d) No, nunca	

114. Personalmente: ¿ha tenido que intervenir alguna vez a partir de un hecho registrado mediante una “alerta” dada por una “alarma comunitaria”? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, muchas veces	
b) Sí, pocas veces	
c) Sí, una vez	
d) No, nunca	

115. Si usted fuera el Jefe de la Policía: ¿promovería que todos los ciudadanos implementen el sistema de alarmas comunitarias en conexión con la institución policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	

116. En los últimos años se han desarrollando en la provincia agencias de seguridad privada. ¿Usted cree que las mismas colaboran con la actividad y la institución policial? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, mucho	
b) Sí, en cierta medida	
c) No, no ayudan en nada	

117. Luego de retirarse de la institución policial: ¿le gustaría trabajar en una agencia de seguridad privada? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí	
b) No	
c) No lo sé	

118. Hay personas que piensan que las agencias de seguridad privada no deberían existir ya que el Estado tendría que hacerse cargo de la seguridad frente al delito de los ciudadanos. ¿Esta usted de acuerdo con esta opinión? Señale con una cruz (X). Elija UNA opción.

a) Sí, estoy de acuerdo	
b) No, no estoy de acuerdo.	

119. ¿Qué opina acerca de la iniciativa de realizar esta encuesta? Por favor, complete con letra clara. Si el espacio le resulta insuficiente, puede usted hacer una marca y continuar en el reverso de esta página.

120. ¿Desea realizar algún comentario final, o agregar algo que le parezca importante destacar que no haya sido incluido en las preguntas de la encuesta? Por favor, complete con letra clara. Si el espacio le resulta insuficiente, puede usted hacer una marca y continuar en el reverso de esta página.

3. Entrevistas en profundidad a funcionarios policiales.

Para la realización de las entrevistas en profundidad se confeccionó como insumo orientador la presente guía, de todas formas es preciso indicar que en el devenir de la entrevistas, se generaron aperturas y profundizaciones sobre otros tópicos directa o indirectamente planteados en esta “guía”. Como consigamos previamente la realización de entrevistas en profundidad se hizo en consideración de una muestra de funcionarios policiales de la Unidad Regional I y II, también delimitada por sexo y carácter de oficial y suboficial, destinada a producir información no cuantificada para colaborar en la interpretación de los resultados cuantificados en la Encuesta. Se realizaron 32 entrevistas en el año 2007 y 23 en el año 2011, las que fueron desgrabadas y analizadas.

Universidad Nacional del Litoral Programa Delito y Sociedad

Guía de entrevistas semiestructuradas para funcionarios policiales URI y URII

1. ¿Podría usted describir su trayectoria profesional desde su ingreso en la institución policial hasta la actualidad?
2. ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales Ud. decidió “ser” policía? Si hoy debería decidir ingresar a la institución policial: ¿qué decisión tomaría? ¿por qué?
3. ¿Qué opinión le merece los cursos y programas de formación policial que Ud. recibió desde el ingreso a la institución? ¿Son útiles? ¿por qué?
4. ¿Cuál considera Ud. que es la función principal que debe cumplir la policía? En la actualidad, ¿se cumple?, ¿por qué?
5. Podría Ud. describir en qué consiste su trabajo cotidiano? ¿En qué sentido ese trabajo aporta al cumplimiento de la función de la policía en la sociedad?
6. ¿Cuáles son para usted los principales problemas que debe enfrentar la institución policial actualmente? ¿Cuáles de esos problemas repercuten de manera más importante en su trabajo cotidiano?
7. Desde su ingreso a la institución ¿qué cambios/transformaciones/reformas se han implementado en la policía? ¿cuáles de éstas han sido más significativas? ¿por qué? ¿qué reformas intentaría implementar Ud. si fuera su responsabilidad?
8. Describa su percepción acerca de los cambios en las cantidades y en las modalidades de los delitos en la provincia en los últimos años.
9. ¿Qué tipo de delitos son los que con mayor frecuencia se enfrenta la institución policial?
10. ¿Qué delitos son los más graves para Ud.? ¿por qué?
11. ¿Qué soluciones propondría usted para el problema de la inseguridad?
12. ¿Cuál es la relación entre la policía y el poder político? ¿Cómo evalúa usted esa relación? ¿Se ha modificado con los cambios de gobierno? (1995-1999; 1999-2003; 2003-2007; 2007-2011)
13. ¿Ud que opina: la policía es autónoma o es un instrumento del poder político? Esto se ha modificado desde 1995 hasta el presente?
14. ¿Cuál es la relación entre la policía y la sociedad? ¿Cómo evalúa usted esa relación?
15. Podría Ud. caracterizar o describir que es ser un “buen” y un “mal” policía y político.

