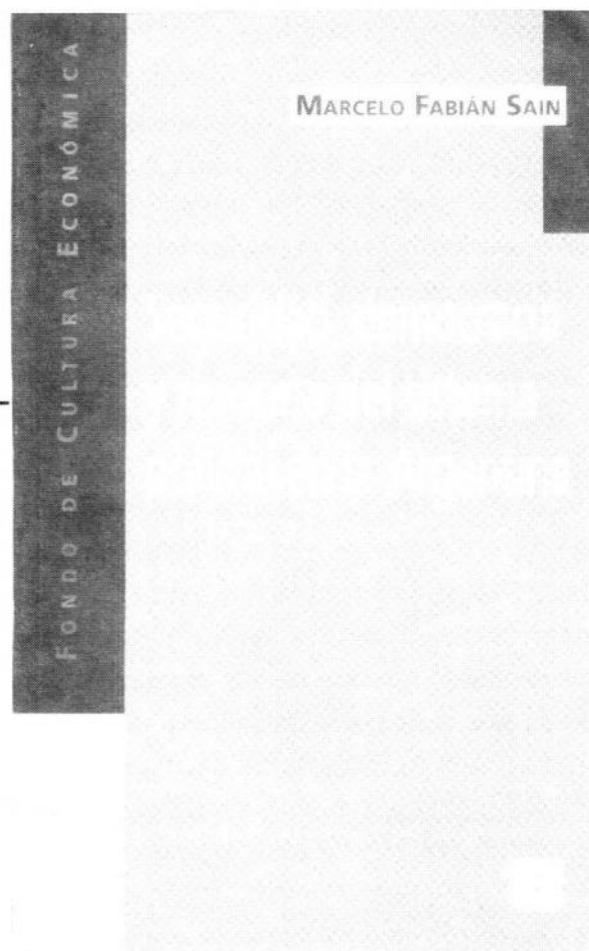


Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina

Marcelo Fabián Saín
FCE, Buenos Aires, 2002

por Gustavo González



Escribía Emile Durkheim: "... *no hay institución que, en un momento dado, no degenerare, bien porque no sepa evolucionar a tiempo y se inmovilice, o bien porque se desenvuelve en un sentido unilateral extremando algunas de sus propiedades, lo que la hace poco adecuada para proporcionar los mismos servicios que tiene a su cargo. Esta puede ser una razón para buscar la manera de reformarla, mas no para ser declarada inútil para siempre y destruirla.*"¹

Quizás desde ese lugar puedan justificarse ciertos ejercicios en pos de resignificar la identidad "reformista" y "democrática" de las instituciones policiales argentinas, rescatándola de las experiencias recientes en nuestro

país, para nuestro presente y futuro. En ese lugar deberíamos ubicar este ejercicio de escritura de Marcelo F. Saín.

El autor pretende analizar y describir uno de los desafíos y deudas pendientes más importante desde el retorno al sistema democrático en nuestro país, la llamada "cuestión policial" y los intentos de democratización de los dispositivos policiales. A tales efectos, Saín estructura su obra en cuatro segmentos: en el primero presenta el abordaje conceptual del "... *vínculo existente entre democracia, seguridad pública y policía*"; el segundo de ellos está referido a la caracterización del llamado "modelo tradicional" de la organización de la seguridad y de la poli-

¹ Emile Durkheim: *La División del Trabajo Social I*. Editorial Planeta-Agostini, Barcelona, España, 1985, pág.16.

cía, deteniéndose en lo que denomina el colapso de dicho modelo; el tercer segmento está destinado al estudio de un caso testigo o paradigmático de los intentos reformistas, cual fue el proceso de reforma de la Policía Bonaerense puesto en marcha en 1997 y el posterior programa de contrarreforma implementado por el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf. Finalmente, en el cuarto y último segmento del trabajo, esboza algunas reflexiones sobre las encrucijadas y desafíos del sistema actual de seguridad pública, así como también presenta un conjunto de recomendaciones y ejes temáticos que debería contener una agenda de reforma integral del sistema de seguridad en la Argentina.

Marcelo Saín describe clara y acertadamente cómo los actores políticos y sociales han vinculado y delegado recurrentemente – como un acto cuasireflejo o espasmódico– el diseño de políticas y objetivos de seguridad en este dispositivo estatal, abandonando así el gerenciamiento de este campo y sometiendo a la propia lógica y dinámica institucional policial. Esto se traduce en lo que el autor llama *“la perversa lógica del desgobierno político sobre la seguridad pública y su contracara, la autonomía policial... Las agencias policiales ejercen comúnmente un poder punitivo paralelo que se manifiesta independientemente de todo cause institucional y que ... ha dado lugar a la conformación de extendidas redes delictivas amparadas por esas mismas agencias y hasta dirigidas y conformadas por sus miembros. No obstante, la constitución de este sistema extralegal no parece ser más que el reflejo de la indiferencia y defección en la atención de los asuntos de seguridad pública*

*por parte de los estratos políticos dirigentes... cuando no del aval directo de éstas en la concreción de aquella impronta policial paralela.”*² Esto se consolidó –de acuerdo a Saín– en un pacto de no agresión entre poder gubernamental y funcionarios policiales, que *“... consistió básicamente en conceder impunidad y no injerencia gubernamental frente a las actividades delictivas desarrolladas por los sectores más activos de esa policía a cambio de conseguir niveles respetables de seguridad ciudadana”*³. Este modelo de gestión del campo de la seguridad y de los dispositivos policiales, es lo que denomina Saín como “modelo tradicional de seguridad pública.

Este modelo tradicional va a “colapsar” promediando la década del ’90 como consecuencia de la denominada *“crisis social”* y *“crisis del estado”*⁴, las que determinarán que tanto la problemática de la seguridad pública como “la cuestión policial” cobren suma “visibilidad” y “centralidad” en el intercambio social y político, emergiendo en el campo de las políticas públicas de diferentes jurisdicciones, iniciativas de reformas, más o menos ambiciosas, de las instituciones policiales.

Una de estas iniciativas es la que tuvo lugar en la provincia de Buenos Aires en el año 1997 durante la gestión del entonces gobernador Eduardo Duhalde, experiencia que Saín tomará como caso testigo. En este punto de su trabajo quizás encontraremos uno de los segmentos más aprovechables del texto. Específicamente en la descripción pormenorizada del contenido y la implementación parcial del llamado “Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigaciones de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires” redactado por Albero

² Saín, Marcelo F.: *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. FCE, Buenos Aires, 2002, pág. 11.

³ Saín, M. op. cit., pág. 84.

⁴ Saín, M. op. cit., pág. 81.

Binder y posteriormente suscrito por el Ministro de Seguridad y Justicia de dicha provincia, León Arslanián.⁵ Seguidamente se especifican los vaivenes del intento reformista y la aparición de acciones de contrarreforma. Allí queda claramente demostrado por qué debe considerarse a la inexistencia de un consenso básico entre actores políticos, como uno de los factores que contribuyó al fracaso de la iniciativa de reforma policial bonaerense. De esta manera se evidencia la falta de perspectiva y de voluntad firme de la clase política a la hora de asumir la responsabilidad y el gerenciamiento de cuestiones institucionales y sociales más complejas y sentidas.

En esta encrucijada etiológica de buscar causas al fracaso de la reforma, seguramente el autor debería tener presente que a pesar de que el naufragio de los ensayos reformistas no se explican únicamente por la falta de capacidad técnica de sus actores, debe considerarse que uno de los factores determinantes de sus fracasos y deriva intelectual, es consecuencia de estar fundado sólo en “buenas intenciones”, con una ausencia de investigación criminológica previa, implementando programas acrílicos y ortodoxos, sin fundamentación empírica. Programas que aíslan, reducen o reconducen un estado crítico o de colapso, sin que pueda ser asociado dicho estado con procesos sociales más amplio. Con la misma clave de análisis se podría refutar el argumento explicativo del déficit de implementación de las medi-

das proyectadas. Este enfoque acrílico a su vez trae aparejado un conjunto de acciones frágiles en el tiempo y contradictorias entre sí, facilitándose posteriormente la emergencia de “recetas milagrosas y efectivistas”, como por ejemplo las reformas legislativas. De esta forma se sigue reproduciendo la hegemonía de lo jurídico para pensar estos procesos sociales e institucionales.⁶

Este intento de transformación del dispositivo policial bonaerense parecería que respondió a múltiples factores y específicamente a “cuestiones de buena conciencia” de los actores políticos, tratándose respuestas espasmódicas a determinadas demandas e intereses. En este sentido los ensayos reformistas del dispositivo policial parecen haber funcionado como las *estatuas de Naipaul*, las que se construían para tranquilizar a los poderosos acerca de sus intenciones. Pero estos procesos son importantes en otro sentido, pues emergen como construcciones ideológicas plagadas de contradicciones, anomalías y paradojas. Estas tensiones internas son indicadores de una agenda oculta, de un mensaje que debe ser decodificado. Como afirma Cohen, “*la arena de la política social es el sitio donde se resuelven estas contradicciones ocultas. Dejando de lado cualquier brecha ejecutiva supuesta entre retórica y realidad, es la propia retórica la que es problemática*”.⁷

El apartado final, como decíamos previamente, está destinado a especificar ciertos parámetros y ejes de una reforma del sistema

⁵ Saín, M. op. cit., pág. 91.

⁶ Si acordamos que los dispositivos policiales en nuestra región –como tantas otras instituciones– funcionan sobre cuanto menos dos legalidades, códigos o estructuras simultáneas que se acoplan complementan o divergen, según cada caso, es muy ingenuo suponer que cambiando sólo uno de ellos el otro cambiara inexorablemente. Ver Tiscornia, Sofía y Oliveira, Alicia: “Estructura y Prácticas de las Poli-

cías en la Argentina. Las Redes de la Ilegalidad”, en Fruhling, Hugo (ed.): *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*, CED, Santiago de Chile, 1998, pág. 157 a 174.

⁷ Cohen, Stanley: “Visiones del Control Social”. Promociones y Publicaciones Universitarias, Traducción de Elena Larrauri. Barcelona, España, 1985, pág. 175.

de seguridad pública y por ende de las instituciones policiales. El peso de las ideas y las recomendaciones propuestas aquí por Saín, tienden a reproducir ciertas lógicas del enfoque ortodoxo sobre “democratización policial”, apelando a la implementación de acciones “culturalistas” y “legalistas” que se instauren como una resolución absoluta de las tensiones que atraviesan lo que la policía (fue y) es en la modernidad: su hibridez entre absolutismo, liberalismo y autoritarismo. Esto se manifiesta, en un intento de desprenderse de las prácticas y simbologías propias del “autoritarismo”, para apuntalar y reivindicar los “principios liberales y republicanos”. En este sentido, se proponen principalmente acciones de reforma de las legislaciones y reglamentaciones de la actividad policial (que consagren modificaciones organizativas, nuevos principios de actuación, nuevas modalidades de conducción, estrategias de prevención, etc); la modificación de aspectos de los procesos formativos policiales y la transformación y creación de mecanismos de control interno o externo.⁸

El trabajo, en general, tiene una doble virtud: la primera dada por el hecho de que su mentor fue partícipe directo de uno de los procesos de reforma más importante puesto en práctica en Argentina. Nos referimos al proceso inconcluso de reforma de la “Bonae-rensense” en 1997, además de ser Viceministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires durante el último período. Esto le otorga un plus a sus reflexiones. La segunda de estas virtudes se refiere al lugar de perspectiva dis-

ciplinar reivindicado por el autor, las ciencias sociales, y específicamente la ciencia política, en busca de paliar la escasa atención que se le ha otorgado a esta temática desde ese campo disciplinar.

Por último, es necesario remarcar ciertos recaudos y precauciones que debería tomar el futuro y potencial lector del texto. En primer lugar, se encontrará con una obra donde algunos conceptos y debates teóricos importantes y ricos sólo son presentados en forma superficial y con cierto espíritu de transmisión de saber de “orden de la manualística”. Es decir que estos conceptos y/o debates o bien son directamente soslayados o son simplificados en su presentación. Sólo a título de ejemplo podemos mencionar: los debates referidos a qué significa o de qué hablamos cuando decimos “democratizar” la institución y la actividad policial⁹; la relación entre reglas formales, la cultura policial y la “police discretion”¹⁰; las relaciones de “promiscuidad” en los planos organizativo y funcional de la institución policial en lo que refiere a la distinción entre actividad preventiva y represiva de los delitos¹¹; la apelación acrítica o “fetichismo” de la “comunidad” como actor en políticas de seguridad¹²; las estrategias y mecanismos de control de la actividad policial reactivos y proactivos¹³; las reformas policiales y su articulación con procesos de importación de ingeniería cultural¹⁴; los efectos simbólicos de los procesos de contrarreforma y la emergencia de un “populismo policial” que instaure un reforzamiento de la normativa, la organización, la cultura y las

⁸ Saín, M. op. cit., pág. 131 a 148.

⁹ Saín, M. op. cit., pág. 10 y 21 y ss.

¹⁰ Saín, M. op. cit., pág. 28.

¹¹ Saín, M. op. cit., pág. 23.

¹² Saín, M. op. cit., pág. 99. Para un análisis profundo de este debate ver Crawford, Adam: *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, Harlow, 1998.

¹³ Saín, M. op. cit., pág. 31 y 140 y ss.

¹⁴ Saín, M. op. cit., pág. 59 y 81. Ver al respecto Melossi, Darío: “La Radicación (embeddedness) Cultural del Control Social (o de la Imposibilidad de la Traducción): Reflexiones a partir de la Comparación de las Culturas Italiana y Norteamericana con Respecto al Control Social”, en *Delito y Sociedad*, 9-10, 1997, págs. 65-84.

prácticas tradicionales como una forma de relegitimación de la institución desde “abajo” y como una táctica impuesta por los actores políticos en búsqueda de consenso, que a su vez sea más económico en términos políticos; etc.

En segundo lugar, el texto no presenta a lo largo de sus casi 150 páginas referencias o citas bibliográficas, que bien podrían

instrumentarse como una herramienta para poder mitigar la falencia antes señalada.

Las dos observaciones anteriores tal vez podrían justificarse pues la obra se enmarca dentro de la llamada “Colección Popular de Series Breves” del sello editor, pero esto no es óbice para señalar al potencial lector, las características y contenido del trabajo. ✎