

Marcelo Fabián Sain

SEGURIDAD, DEMOCRACIA Y REFORMA
DEL SISTEMA POLICIAL EN LA ARGENTINA

Introducción

Las cuestiones atinentes a la seguridad pública se convirtieron en un *asunto políticamente relevante* cuando la creciente sensación de inseguridad existente en la población comenzó a tener gravitación en la opinión pública y a incidir en su desempeño electoral y en la proyección político-electoral de numerosos gobernantes y dirigentes nacionales y provinciales. En efecto, bastó que durante los últimos años el pedido generalizado de resolución del auge de la delincuencia pasara a ocupar uno de los primeros lugares entre las principales demandas sociales de la ciudadanía, junto con el desempleo, para que la seguridad pública se convirtiera en uno de los asuntos prioritarios de la agenda política nacional, de las provincias y de los municipios.

Durante las últimas décadas, particularmente a partir de la última instauración democrática en 1983, en nuestro país primó el *desgobierno* sobre las instituciones dedicadas a la administración del sistema penal y, en particular, sobre las fuerzas policiales. En numerosas ocasiones, desde el poder político se les garantizó a las agencias policiales la posibilidad de que se *autogobernaran* en torno de los criterios de *mano dura* y de que se organizaran sobre la base de un circuito de financiamiento extrainstitucional resultante casi siempre de la participación de sectores claves de esas fuerzas en una extensa red de actividades delictivas que iban desde el juego clandestino y la prostitución hasta el robo calificado y el narcotráfico. Como contrapartida, el poder político esperó ingenuamente que la corporación policial le garantizara una labor eficiente en la preservación

de márgenes aceptables de seguridad y tranquilidad ciudadana frente a los delitos de menor porte. Se conformó, así, un accionar policial predominantemente abusivo y delictuoso que impidió que los policías no comprometidos con aquella lógica pudieran desarrollar honesta y eficientemente su labor. Ello, sumado a la paulatina y caótica *privatización de la seguridad*, fue quebrando el monopolio estatal en la provisión de la seguridad pública e hizo que el Estado perdiera la capacidad de dirigir integralmente a la institución policial.

Si la conjunción de la crisis social, el desempleo y el crecimiento del consumo de drogas y del tráfico de armas alentó el *gatillo fácil de la delincuencia*, la falta de una política de seguridad y el desgobierno político-institucional sobre las policías permitió el *gatillo fácil policial*. A fines de los años noventa, este sistema colapsó y ello dio lugar a una situación de emergencia que puso rápidamente en evidencia la imperiosa necesidad de asentar la seguridad pública y el funcionamiento policial sobre nuevos pilares legales e institucionales, tratando de revertir, en primer lugar, la endeblez e impericia con que la clase política abordó estos asuntos.

Uno de los desafíos más importantes del proceso de democratización aún en curso en nuestro país, esto es, el desafío de la construcción democrática sobre la base de una *calidad institucional* que, entre otros aspectos, permita apuntalar el componente republicano que requiere toda poliarquía, está centrado en la posibilidad de construir instancias de poder que controlen e imposibiliten las proyecciones abusivas o extrainstitucionales de los poderes del Estado y, al mismo tiempo, de asentar el desempeño de esos poderes sobre la base del principio democrático y de la ciudadanía que constituye su soporte fundamental.

En lo relativo a nuestro tema, la perversa lógica del *desgobierno político* sobre la seguridad pública y su contracara, la *autonomía policial*, han vulnerado estos principios e indican que los desafíos señalados están aún vigentes pese a que la Argentina lleva dieciocho años de estabilidad democrática ininterrumpida. Las agencias policiales ejercen comúnmente un *poder punitivo paralelo* que se manifiesta independiente de todo cauce institucional y que, en verdad, ha dado lugar a la conformación de extendidas redes delictivas ampa-

radas 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 la seguridad pública por parte de los estratos políticos dirigentes, en particular, de las clases gobernantes, cuando no del aval directo de éstas en la concreción de aquella impronta policial paralela. El análisis de este aspecto marca uno de los ejes del presente trabajo.

Por su parte, cabe destacar que las ciencias sociales han dedicado escasa atención a estos asuntos. En general, las cuestiones referidas a la seguridad pública y a la organización y el funcionamiento policial han sido objeto de algunas reflexiones por parte de especialistas del derecho penal y de criminólogos. Salvo estos aportes, no abundan estudios que analicen la problemática de la seguridad pública y, en su interior, el sistema policial, en el marco de los vínculos estructurados entre la sociedad y el Estado y, específicamente, como una dimensión importantísima de la calidad institucional de nuestra democracia, esto es, como un aspecto o arena relevante en el proceso de democratización institucional de nuestro país.

Este trabajo pretende dar cuenta de algunos de esos aspectos y, para ello, se ubica en el universo de las ciencias sociales y, en particular, el de la ciencia política. En ese marco, tiene por objeto abordar conceptualmente el vínculo existente entre *democracia, seguridad pública y policía*, lo que se desarrolla en la primera parte. Posteriormente, se analizan las características del denominado *modelo tradicional* de la organización de la seguridad y la policía, y las particularidades de su colapso durante los últimos años en nuestro país. En la tercera parte, se aborda un estudio de caso, es decir, el proceso de *crisis* del sistema de seguridad pública y policial de la provincia de Buenos Aires y su tentativa de *reforma* desarrollada desde 1997 que constituye un caso paradigmático al respecto. Finalmente, se desenvuelven algunas reflexiones sobre los dilemas y desafíos que se presentan en la actual coyuntura acerca del sistema de seguridad pública y la estructura policial en la Argentina, y se plantean algunos ejes generales de reforma del mismo.

Deseo agradecer el respaldo brindado por numerosos amigos y colegas en la tarea de abordaje y análisis de la problemática de la seguridad pública en nuestro país. En particular, quiero agradecer a Alberto Binder, por la confianza que me dispensó durante el proceso de reforma (trunca) de la Policía Bonaerense; a Horacio Verbitsky, por su amistad y su incansable e importante tarea periodística y social; a Ciro Annicchiarico, por su permanente respaldo y reconocimiento; a Gustavo Palmieri y a los amigos y amigas del CELS, por su invaluable trabajo en el ámbito de los derechos humanos; a Juampi Cafiero, Darío Alessandro y Nilda Garré, por su permanente apoyo en esta labor; a Ernesto López, por su amistad y siempre lúcidas opiniones al respecto; a Gloria Manzotti, por su amistad y aliento; a Enrique Tandeter, por su confianza y respaldo a esta iniciativa; y muy especialmente a los numerosos hombres y mujeres de las fuerzas de seguridad y policiales de nuestro país que bregan diariamente por la seguridad de los argentinos y lo hacen con espíritu democrático, honestidad, esfuerzo y, en ocasiones, ofrendando su propia vida.

Marcelo Fabián Sain
Buenos Aires, marzo de 2002

3. Un estudio de caso: el sistema de seguridad pública bonaerense, su crisis y la reforma trunca (1995-2000) (Fragmento)

La debacle bonaerense

A lo largo de la dictadura militar que se extendió entre 1976 y 1983, la Policía Bonaerense constituyó una pieza clave del aparato terrorista estatal que dependía del I Cuerpo de Ejército con jurisdicción en la provincia de Buenos Aires. Bajo la órbita de la Jefatura de la *Policía de la Provincia de Buenos Aires*, a cargo del entonces Cnel. Ramón Camps, y particularmente de la *Dirección General de Investigaciones*, a cargo del Crio. Miguel Etchecolatz, funcionaron ocho *campos clandestinos de detención* en los que se llevó a cabo en forma sistemática la tortura y el asesinato de millares de personas *desaparecidas*. En este contexto, los llamados *grupos operativos* de esta policía que habían participado activamente de la acción represiva dirigida y desplegada por las Fuerzas Armadas —en particular, por el Ejército— se fueron estructurando simultáneamente en la ya mencionada modalidad de lucha contra el delito basada en la regulación, directa o indirecta, de las actividades ilícitas desenvueltas por diversas organizaciones o grupos criminales.

Los diferentes gobiernos civiles que se sucedieron a partir de la instauración democrática no sólo no consiguieron revertir esta perversa modalidad de actuación policial, sino que bajo sus respectivas gestiones, esas prácticas se fueron consolidando y expandiendo paulatinamente. Durante todos esos años, la seguridad pública bonaerense estuvo casi exclusivamente en manos de la policía y, en su marco, esos gobiernos interpretaron que esta agencia era la principal instancia encargada de garantizarla. Tal visión, sumada a la recurrente falta de orientación general, a la ausencia de políticas integrales en materia de seguridad pública y a la indiferencia e impericia gubernamental para hacer frente a los diferentes problemas que se le presentaron al respecto, permitió que el aparato policial fuera reproduciendo los rasgos típicos del modelo tradicional.

Esta situación adquirió características particulares a comienzo de los años noventa, cuando desde el gobierno provincial se formuló una política de seguridad que, en su conjunto, reforzó y profundizó los parámetros de funcionamiento y de organización que venían siendo desarrollados históricamente por esta policía. En efecto, el gobierno provincial estableció un vínculo explícito y consensuado con la Policía Bonaerense que consistió, básicamente, en concederle a esta agencia una gran cantidad de recursos materiales y financieros, un amplio margen de maniobra para su accionar y la garantía de no injerencia gubernamental frente a las actividades de autofinanciamiento y regulación delictiva desarrolladas por los sectores más activos de esa policía, todo ello a cambio de conseguir niveles respetables de seguridad ciudadana. Es decir, desde el poder político se le garantizó a la corporación policial la posibilidad de que se autogubierne y se organice sobre la base del paradigma de la *mano dura* —o también denominado modelo del *gatillo fácil*— y del viejo circuito de financiamiento ilegal. Éste resulta de la participación de sectores claves de su conducción institucional y de su estructura operativa en una extendida red de actividades criminales básicamente asentada en el juego clandestino, la prostitución, el tráfico de estupefacientes y de armas y el robo calificado —*piratas del asfalto* y *sustracción de automotores*—. Como contrapartida, el poder político esperó que

esa agencia policial le garantizara una labor eficiente en la preservación de márgenes aceptables de seguridad y tranquilidad ciudadana frente a faltas y delitos de menor porte. En este caso, el modelo tradicional se tradujo, por primera vez, en un programa de gobierno en materia de seguridad.

A contramarcha de las expectativas oficiales, esta orientación desembocó en una situación de descontrol institucional en la Policía Bonaerense. En su marco, este cuerpo no solamente resultó absolutamente ineficiente en la prevención y conjuración de delitos, sino que permitió el incremento de los mismos al amparo institucional de la táctica de regulación delictiva seguida desde la esfera policial, sin registrar adecuadamente el conjunto de cambios sociales y políticos que se estaban produciendo en el ámbito bonaerense. La tasa de delincuencia de la provincia de Buenos Aires pasó de 76 delitos denunciados cada 10 mil habitantes en 1991 a 148,1 delitos denunciados en 1997, acumulando un crecimiento del 94,78%, con una tendencia alcista regular desde 1995. En ese mismo período, para el Gran Buenos Aires, la tasa pasó de 78,2 delitos denunciados a 156,5, incrementándose el 100,03%, mientras que, para el interior de la provincia, pasó de 72,2 delitos denunciados a 133,3, registrando un alza del 84,60%. Entre tanto, al mismo tiempo que la tasa de delincuencia crecía, también lo hacía el número de policías cesanteados y exonerados como consecuencia de la comisión de abusos funcionales y de delitos durante el desempeño de sus tareas. En efecto, entre diciembre de 1991 y abril de 1997, fueron cesanteados 3.805 policías, es decir, el 8% de la fuerza en su conjunto, de los cuales 3.418 estaban penalmente imputados o procesados por la comisión de diversos delitos. Entre este último grupo, el 60% estaba procesado por robo, abuso de autoridad y falsificación de instrumento público, mientras que el 40% restante lo estaba por homicidio, lesiones graves y leves, torturas, defraudaciones y comercio ilegal de estupefacientes.

Asimismo, la participación de miembros de la Policía Bonaerense en el atentado contra el edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) perpetrado en julio de 1994 y, en particular, en el crimen del

reportero gráfico José Luis Cabezas, en enero de 1997, así como en otros notorios hechos delictivos, fueron, en definitiva, una clara expresión del estado de descomposición institucional alcanzado por esa fuerza, cuyas consecuencias configuraron el factor determinante de la crisis institucional (y no sólo policial) que dio lugar al *colapso* del sistema de seguridad y policial de la provincia de Buenos Aires.

Los antecedentes de la reforma policial bonaerense

Ya a mediados de 1996, el gobierno provincial había llegado a la conclusión de que debía promover algunos cambios de fondo en el sistema policial bonaerense. Era necesario no sólo revertir la corrupción e incompetencia funcional de la Policía Bonaerense, sino también iniciar un abarcativo proceso de depuración interna tendiente a excluir de la fuerza a aquellos miembros que estaban vinculados a organizaciones delictivas o que estaban sujetos a procesos penales. El reemplazo al frente de la institución del Crio. Pedro Klodczyk, principal referente de aquella policía, por el Crio. Adolfo Vitelli, así como la designación, a comienzos de octubre de ese año, del entonces Procurador General de la Suprema Corte de Justicia bonaerense, Eduardo De Lázari, como secretario de Seguridad, apuntaron en ese sentido. Para este funcionario, el eje de ese proceso de depuración y reestructuración debía basarse, por un lado, en la exclusión de la fuerza de los componentes comprometidos en los hechos delictivos más publicitados y, por el otro lado, en la reforma del Código Procesal Penal provincial para, entre otras cosas, quitarle a la policía el control de la instrucción de los sumarios judiciales. No sólo creía indispensable encarar ese proceso bajo una férrea conducción política a cargo de un interventor civil, sino que, además, era partidario de dividir a la Policía Bonaerense en dos cuerpos, esto es, una policía de seguridad preventiva con organización territorial descentralizada y una policía judicial dependiente del Ministerio Público y encargada de auxiliar a la justicia criminal.

En función de estos lineamientos, en diciembre de 1996, la Legislatura Provincial sancionó, por iniciativa del Poder Ejecutivo, una ley a través de la cual se declaró el “estado de emergencia” de la policía bonaerense por el término de un año. Su objetivo era transformar la estructura de la policía creando, modificando, extinguiendo o suprimiendo total o parcialmente funciones, asignando y reasignando las mismas, a fin de dotarla de la eficacia debida para atender sus misiones fundamentales; optimizar los recursos humanos y materiales y los servicios; depurar y racionalizar sus recursos humanos; e integrar a la institución policial con la comunidad. Asimismo, esta ley facultó a la secretaría de Seguridad a asignar funciones y destino a todo el personal de la Policía Bonaerense así como también a poner en disponibilidad, jubilar o pasar a retiro, según el caso, o determinar la prescindibilidad del personal. Los agentes declarados disponibles deberían incorporarse a los cursos de capacitación y reentrenamiento que fueran programados, mientras que el personal declarado prescindible tendría derecho al cobro de una indemnización, siempre que no estuvieran sujetos a sumarios administrativos o procesos penales que resultaran en sanción expulsiva.

En este marco, De Lázari inició un proceso de depuración policial que generó el pase a retiro de casi dos centenares de oficiales y suboficiales de la Policía Bonaerense, entre los que se destacaban numerosos miembros de la cúpula policial y oficiales superiores que habían ocupado lugares claves en la conducción operativa de la fuerza bajo la jefatura de Klodczyk. Simultáneamente, se aceleraron las labores tendientes a modificar el procedimiento penal bonaerense, lo que concluyó en enero de 1997 con la sanción de una ley a través de la cual se aprobó el nuevo *Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires*, que comenzaría a aplicarse a todas las causas que fuesen iniciadas a partir de marzo de 1998. En él, la responsabilidad de la dirección y puesta en práctica de la investigación de los delitos cometidos recayó en el *Ministerio Público Fiscal*, para lo cual éste pasó a dirigir la labor de la *Policía Judicial* —prevista ya en la Constitución Provincial luego de la reforma llevada a cabo en 1994— así como también la de los otros cuerpos policiales que intervinieran en dicha

etapa procesal. Ello significaba que, durante la fase de instrucción, las actividades de investigación pasarían a ser ejercidas por los agentes fiscales componentes del Ministerio Público, en función de efectuar la correspondiente acusación a aquellas personas sospechadas de haber delinquido, antes de abrir el juicio oral. Las labores de investigación debían ser estrictamente preparatorias y sólo servirían para solicitar —o no— la apertura del juicio, pero nunca podrían conformar por sí mismas el basamento para una sentencia condenatoria durante el juicio, el que, por su parte, estaría a cargo de un tribunal colegiado. El grueso de estas actividades procesales y el control de la legalidad y de las garantías, en particular el resguardo de los derechos del imputado, pasaron a ser responsabilidades del *juez de garantías*. De ese modo, se abandonó la modalidad inquisitiva de proceso penal en el que estas tareas instructorias, junto con las actividades decisorias y de control de la legalidad así como también la dirección del juicio, el dictado de la sentencia y la ejecución de la pena, se concentraban en manos de los jueces de primera instancia o *jueces de instrucción*, tal como estaba instituido en las normas procesales vigente hasta entonces.

Todo esto significaría, en suma, una sustantiva reestructuración del proceso penal bonaerense y, sin dudas, requeriría de la reformulación del papel de la policía, tal como había sucedido en numerosas experiencias europeas y latinoamericanas. Esta consideración, sumada al evidente colapso de la Policía Bonaerense y a los sucesivos y cada vez más estruendosos hechos delictivos en los que aparecían comprometidos destacados miembros de esa institución, comenzó a poner en evidencia ante los ojos de las autoridades gubernamentales la necesidad de reestructurar el sistema de seguridad y policial provincial.

No obstante, la creciente resistencia policial a estos cambios y la diluida capacidad de conducción de su nueva jefatura fue cercenando la posibilidad de éxito de la orientación oficial. A su vez, ese plan de reformas fue rechazado por numerosos intendentes, dirigentes locales y punteros políticos del peronismo y algunos del radicalismo, que mantenían una aceitada relación con el aparato policial bo-

naerense, en cuyo contexto se enmarcaba una extendida red de financiamiento ilegal de la actividad política proveniente del juego clandestino, la prostitución y, en algunos casos, del tráfico de drogas. Con la puesta en práctica de la reforma iniciada por De Lázari, esos dirigentes veían peligrar este esquema.

Así, en abril de ese año, De Lázari fue reemplazado por Carlos Brown, para quien la reestructuración policial debía implicar un reordenamiento orgánico de menor porte y conducido por la propia policía. Su plana mayor, que desde siempre rechazó la posibilidad de reestructurar el sistema mediante un interventor civil y dividir a la Policía Bonaerense en dos cuerpos, adhirió rápidamente al esquema propuesto por el nuevo funcionario.

De todos modos, el giro antirreformista encarado por Brown fue efímero. El 26 de octubre de 1997, el peronismo bonaerense fue electoralmente derrotado por la Alianza conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente por el País Solidario (Frepasso) en los comicios legislativos. Este hecho modificó el escenario político bonaerense. El gobierno provincial registró que la inseguridad vivida por la población bonaerense había incidido decisivamente sobre su comportamiento electoral, ya que el grueso de esa población interpretaba que esa situación derivaba del desgobierno reinante sobre la institución policial y del conocimiento de los estruendosos abusos y delitos cometidos durante los últimos años por numerosos componentes. Ello forzó al gobernador Duhalde a reiniciar el proceso de reforma del sistema de seguridad y policial bonaerense.