

Ced. 1502/0463



MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Facultad de Ciencias Económicas – UBA



**Las Reformas Policiales en Argentina:
Política, Gobierno y el desafío de la
Modernización de la Seguridad
Ciudadana**

por
Fernando Righini

**Tesis dirigida por
Lic. Ricardo Ohoka**

AÑO 2001

Agradecimientos

La finalización de la presente tesis ha demandado, no sólo numerosas horas de trabajo, sino también la colaboración de diferentes personas que me han brindado su ayuda, aliento e incentivo.

Quería agradecer a todos aquellos que han hecho posible la realización de este trabajo, ya sea por brindarme auxilio, materiales o algo que es tan pequeño y tan grande a la vez como una palabra amiga.

Estoy especialmente agradecido a mi amigo y profesor el Lic. José Corbetta, quien me sumergió de lleno al mundo de la administración y las políticas públicas.

Así también a mi amigo y compañero el Lic. Pablo Salinas quien me brindó sus materiales, su asistencia en materia metodológica y por sobre todo su casi inagotable paciencia.

Así también a mis compañeros de maestría, la Lic. Cecilia Zapata, el Lic. David Cella Heffel y el Lic. Ezequiel Ávila, con quienes he compartido múltiples reuniones debatiendo sobre nuestros proyectos de investigación y objetivos personales.

También quiero agradecer a los coordinadores del Equipo de Gestión Económica y Social, al Lic. Mauricio Mazzon y a el Lic. Federico Giargia, por facilitarme los tiempos necesarios para finalizar mis estudios de posgrado. Así también quiero hacer una mención al Dr. Juan Pablo Cettour por su asistencia en temas legales e interpretación de las leyes.

Especialmente quiero agradecer a mi Director, el Lic. Ricardo Ohoka, por brindarme su conocimiento y su tiempo.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
DISEÑO DE LA INVESTIGACION.....	8
ASPECTOS METODOLÓGICOS	9
MARCO CONCEPTUAL	9
<i>Régimen Militarista de la seguridad ciudadana</i>	10
<i>Desgobierno Político de la Policía</i>	11
<i>Delito y Policía</i>	15
<i>Reforma Policial</i>	17
<i>Modernización Policial</i>	18
<i>Definiciones y operacionalización</i>	21
<i>Estrategia Comparativa y Justificación de los Casos Seleccionados</i>	22
FUENTES Y RECURSOS INFORMATIVOS.....	24
LA POLICÍA BONAERENSE.....	25
ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y MODALIDADES OPERATIVAS.....	26
MANO DURA Y REPRESIÓN	27
COIMAS SOBORNOS Y COHECHO.....	33
PARTICIPACIÓN EN HECHOS GRAVES.....	35
EVOLUCIÓN DEL DELITO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	37
PURGAS.....	40
LA REFORMA	42
FRICCIONES Y RESISTENCIAS AL CAMBIO	51
POSTERGACIÓN Y CRISIS.....	53
SECUESTROS, CRISIS Y NUEVA REFORMA	55
OTRAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS.....	63
LA POLICÍA DE MENDOZA	66
PARTICIPACIÓN Y COHECHO EN CAUSAS GRAVES	73
<i>El caso Baigorria-Garrido</i>	74
<i>Los Asesinatos de Raúl Nemé y Carlos Ross</i>	75
<i>El caso Guardatti</i>	76
<i>La Muerte de Héctor Tocopa</i>	77
<i>Gómez Romagnoli</i>	77
<i>El caso Bordón</i>	79
EVOLUCIÓN DE LAS TAZAS DELICTIVAS	80
AUTOACUARTELAMIENTO Y DESAFÍO AL PODER POLÍTICO	82
FACTORES QUE PRECIPITARON LA REFORMA POLICIAL.....	85
LA REFORMA POLICIAL.....	87
PURGAS.....	90
CAMBIOS ESTRUCTURALES.....	94
PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	102
LA POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA	104
LA FUERZA AÉREA Y EL CONTROL DE LOS AEROPUERTOS	108
LEY DE SEGURIDAD INTERIOR	109
HECHOS COMPLEJOS.....	111
<i>La Relación entre la Fuerza Aérea y el empresario Yabrán</i>	111
<i>Trafico de Armas</i>	111
<i>La mafia de los taxis</i>	112
<i>La Causa Southern Winds y El tráfico de drogas a España</i>	114
EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS EN EL ÁMBITO AEROPORTUARIO.....	116
INTERVENCIÓN Y REFORMA	117
LA LEY DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA.....	119
LA ORGANIZACIÓN DE LA PSA	121
<i>Conducción y Administración</i>	122
<i>Estructura Operacional</i>	125

EL ISSA Y LOS NUEVOS PARÁMETROS DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN POLICIAL.....	130
CONCLUSIONES	134
BIBLIOGRAFÍA.....	139
ARTICULOS PERIODISTICOS	143

El poder político es aquel poder que todo hombre tiene en estado de naturaleza y que ha entregado a manos de la sociedad y, en virtud de ello, a los gobernantes, a quienes la sociedad ha puesto por encima de ella con el siguiente mandato, expreso o tácito: que dicho poder sea empleado para beneficio de los súbditos y para la protección de su propiedad. Ahora bien, este poder, que cada hombre posee en estado de naturaleza y enajena a favor de la sociedad en todos aquellos casos en los que pueda brindarle seguridad, es un poder que habilita al hombre a hacer uso de aquellos medios que crea convenientes y que la naturaleza le permita utilizar para la protección de su propiedad y a castigar las infracciones a la ley de naturaleza cometida por terceros, según ello sea más conducente a su propia preservación y a la del resto de la especie humana.

John Locke

Una fuerza policial dentro de la democracia, se preocupa estrictamente por la preservación de comunidades seguras y la aplicación igualitaria a todo el pueblo de la ley penal, sin temor ni favor.

Fuerza de tareas de la Policía Internacional de las Naciones Unidas, 1996.

INTRODUCCIÓN

La Seguridad es tal vez uno de los temas más complejos para analizar en el ámbito tanto de las Ciencias Sociales como de la Administración pública, ya sea por la multiplicidad de factores que componen al fenómeno delictivo, o tal vez por el hermetismo que caracteriza a las policías y organismos de seguridad pública. Esto, sumado a la creencia de gran parte de la sociedad civil de que la seguridad ciudadana es una cuestión meramente policial, ha causado que en la actualidad haya un escaso número de trabajos académicos publicados sobre el tema.

Ante la repercusión que actualmente tiene en la opinión pública la seguridad ciudadana en general y el delito y las fuerzas de seguridad en particular, resulta de interés explorar las características organizacionales que tienen las policías y qué reformas han sufrido las distintas fuerzas federales y provinciales desde el retorno de la democracia en la Argentina.

En la Argentina, tanto a nivel nacional como provincial, las policías son el principal –y en muchos casos los únicos,– organismos responsables en materia de seguridad ciudadana. A pesar de que el Estado podría tratar la delincuencia desde una multiplicidad de agencias diferentes¹, se ha optado por una estrategia de “policiamiento”, es decir, impera la visión en la cual la seguridad ciudadana tiene un enfoque casi exclusivamente policial. Por eso es de sumo interés abordar un estudio sobre dichos organismos y principalmente sobre los procesos de reforma estructural que han sucedido, poniendo especial acento en las causas que lo desencadenaron y en el porqué de los cambios realizados.

Por lo anteriormente expuesto, y ya que han existido numerosos procesos de cambio organizacional en las policías de Argentina a lo largo de su historia institucional, se pretende en el actual trabajo exponer las causas que condujeron a dichas reformas en el período acotado entre los años 1996 y 2008², por lo cual hay tres casos que han de ser abordados debido a la

¹ Tomar al delito como un problema conlleva al menos analizar las diferentes causas que lo componen, las cuales engloban una multiplicidad de factores tales como desempleo, violencia familiar, drogadicción, etc. que deberían ser abordados mediante varias dependencias estatales y no solamente por la policía. También así, se podrían poner en marcha planes de prevención del delito, desincentiven a poblaciones en riesgo de cometer ilícitos.

² Si bien el espacio temporal es arbitrario, se ha elegido a modo de comprender los tres casos de reformas policiales que han ocurrido en la Argentina desde el retorno de la democracia en la Argentina en 1983.

existencia de cambios estructurales en sus organizaciones: la Policía Bonaerense, la Policía de Mendoza y en la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Como objetivos secundarios se han propuesto los siguientes:

- Comparar qué procesos sociales, políticos y/o administrativos posibilitaron o dificultaron la realización de cambios organizacionales en los casos analizados.
- Exponer similitudes y diferencias en los procesos que condujeron a los cambios organizacionales en las Policías analizadas.
- Observar los procesos de cambio adoptados por los distintos casos estudiados.

Aunque hay pocos estudios que abarquen en detalle la reforma policial es necesario resaltar el trabajo desarrollado por la ONU (2005) en donde se establecen cuáles han sido las estrategias adoptadas en materia de reforma policial a fin de contar con una fuerza de seguridad moderna. Dicho informe es sumamente técnico, en el cual se describe la situación de muchas fuerzas en las cuales no se han realizados cambios estructurales y que responden a una tradición de tipo *militarista* y se las contrapone con un *modelo moderno*, basado en la experiencia comunitaria, con mayor participación civil dentro de la institución y una nueva estructura orgánico – funcional, basada en la descentralización y la labor regional.

Siguiendo con esta línea también se encuentran los trabajos desarrollados por Saín (2001; 2008), en los cuales se describe la relación entre policía y política en la Argentina y la viabilidad de los cambios y reformas del sistema de seguridad. Esto es sumamente importante, ya que el autor considera que una de las causas de la imposibilidad de una verdadera reestructuración de las fuerzas de seguridad, es la relación existente entre cúpulas policiales y funcionarios políticos, fruto de extensas redes de corrupción y cohecho. El autor

sostiene esto a partir de sus investigaciones académicas y su experiencia personal dentro del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

También existen numerosos trabajos que contienen análisis sociopolíticos de la realidad latinoamericana en materia de seguridad (Arriagada & Godoy, 1999; Carrillo Flórez, 2007), sobre reformas en materia de seguridad realizadas en Latinoamérica (Chinchilla & Rico, 2002; Frühling, 2003 Tudela, 2007) y políticas públicas específicas (Kelling, 2001; Sozzo, 1999).

Una cuestión clave para entender la situación actual de las policías en nuestro país es analizar su organización y su historia reciente. Por ende consideramos que desde las ciencias sociales es importante realizar un análisis de su situación actual considerando cuales han sido los cambios que atravesaron estas instituciones y las causas que los motivaron. Además pretendemos brindar una reflexión sobre la relación política entre gobierno y policía y el por qué de algunas de las acciones realizadas en materia de seguridad ciudadana.

DISEÑO DE LA INVESTIGACION

Aspectos Metodológicos

La pregunta clave que guía nuestra investigación es la siguiente: **¿Cuáles son las causas que han generado reformas policiales en Argentina?**

Las causas que ocasionaron las reformas que ocurrieron en las distintas policías en Argentina han tenido ciertas características comunes. Entre ellas se puede remarcar, el desentendimiento por parte de los distintos gobiernos democráticos de la seguridad ciudadana como problema de agenda, delegando toda la responsabilidad en las distintas fuerzas de seguridad. Esto posibilitó que las policías, cobraran una autonomía informal convirtiéndose en una especie de organismo regulador del delito. Es decir, las cúpulas policiales se encargaban de mantener un índice socialmente aceptable de ilícitos, mientras que por otro lado se autofinanciaban mediante el cobro de sobornos proveniente de delitos poco trascendentes como el juego clandestino y la prostitución (Saín, 2001, p. 62; 2008, p.121-135).

Debido a la alta connivencia y a la experiencia generada, esta capacidad de regulación, motivó a que las distintas policías realizaran crímenes más graves, como tráfico de drogas, robos de gran escala o incluso homicidios (Saín 2008 p. 121 – 135). Cuando esto sucedió y por diferentes situaciones quedó demostrada la complicidad del aparato policial, se insertó en la agenda del sistema político la necesidad de realizar una reforma.

Marco Conceptual

Para comprender las particularidades de la policía como institución en Argentina (y en la mayoría de los países de Latinoamérica) y su relación con el poder político, es necesario exponer los conceptos que a continuación se detallan y que son centrales en el presente trabajo.

Los mismos nos permitirán interpretar, sin ingresar en cuestiones técnicas particulares del accionar policial, las pautas de comportamiento, la organización

interna y ciertas prácticas que se reproducen rutinariamente dentro de dichas instituciones.

También se expondrán aquellos conceptos que describen y analizan a la policía como agencia estatal encargada de velar por la seguridad pública.

Régimen Militarista de la seguridad ciudadana

Tanto la sociedad como el gobierno y las instituciones, tienen constantes interrelaciones que según determinado momento histórico y dadas las situaciones particulares que lo caractericen presentan paradigmas y visiones, algunas veces explícitas y otras implícitas, que presionan y moldean tanto las acciones como las políticas públicas destinadas a los diferentes campos de acción. Esta situación, no es ajena al ámbito de la seguridad. Tanto la acción policial – enmarcada en su organización, autoridad y control – como todas aquellas políticas destinadas a la prevención o coerción del delito están diseñadas a partir de modelos propios con cierta coherencia, que dan forma a los apoyos y demandas de la ciudadanía.

Numerosos reclamos se han manifestado por parte de la sociedad en materia de seguridad desde el retorno de la democracia en la Argentina. Es que, de cierta forma, las fuerzas de seguridad habían continuado realizando prácticas seriamente cuestionadas tanto en materia de derechos humanos como en cuanto a la contención del delito, que estaban sumamente relacionadas con el Proceso Militar.

La mayoría de las críticas referían a la falta de profesionalismo y capacitación, violaciones a los derechos humanos, corrupción, influencia política, falta de recursos para afrontar las tareas diarias y el distanciamiento de las fuerzas respecto de la comunidad.

De cierta forma estas falencias eran consecuencia de la historia de la policía en Argentina. Nacidas en su gran mayoría como desprendimientos de las fuerzas armadas y durante largos periodos de tiempo controladas por éstas, las policías adoptaron una forma de organización de origen castrense, basado en

un centralismo organizacional con una conducción macrocefálica con una estructura cerrada e hiperjerarquizada. Esto hacía que las fuerzas tengan un poder de decisión a nivel regional – local prácticamente nulo, relegado simplemente a tareas administrativas. Por otro lado las cúpulas dirigenciales, controlaban un número exagerado de dependencias teniendo, debido a su burocratización excesiva, escaso conocimiento de la situación de las bases operacionales.

Otra particularidad implícita de este tipo de organización policial es un régimen de personal militarista, dividido en dos cuerpos, oficiales y suboficiales, con categorías de ascenso basada en antigüedad pero no en la eficiencia del agente.

Como sostiene un especialista en seguridad (Malarino, 2003 citado por Tudela, 2007 p.6): *"(...) las policías en Latinoamérica, continúan fuertemente influenciadas por un modelo de actuación militar, producto de la continuidad de las policías de la dictadura a pesar de que en los últimos 20 años la mayoría de los países iniciaron su retorno a la democracia"*.

Una visión militarista significa una concepción de relaciones amigo – enemigo, que si bien resulta lógica en un campo de batalla entre dos ejércitos en situación de combate, es irracional en materia de seguridad interior, donde hay civiles y por más aberrantes y exacerbadas que sean las acciones que alguno de estos pueda cometer en contra de las leyes debe ser tratado en un marco de legalidad, siguiendo códigos y procedimientos judiciales preestablecidos en el marco de un Estado de derecho.

Desgobierno Político de la Policía

Otro factor clave que explica el accionar de las fuerzas de seguridad en el país es el **desgobierno político de la policía**. Como es sabido, las fuerzas de seguridad, son instituciones que forman parte del aparato estatal cuya función es mantener el orden público y brindar seguridad ciudadana, sometida a órdenes políticas y si bien puede llegar a ser la principal agencia en encargarse de resolver situaciones de conflictividad social y de violencia, forma parte de un

complejo andamiaje de construcciones político – sociales ya que *“la producción de seguridad pública no es reducible a las actividades de policía”*, sino que *“es una tarea asumida por un ensamble muy ramificado de agencias que no necesariamente trabajan en conjunto”* (Brodeur, 2003, citado en Saín, 2008, p. 85)

No obstante lo anteriormente citado, históricamente, las policías han tenido una fuerte tendencia a la autonomía³ institucional. Estas tienen una fuerte tendencia a la reivindicación del poder de la seguridad ciudadana para sí mismas, dejando de lado cualquier tipo de mando no policial. Por otro lado, los gobiernos han demostrado en este tema, fuertes falencias, ya sea por desinterés, desidia o por cohecho.

La resistencia al control político por parte de las fuerzas de seguridad se debe a una reticencia a aceptar cualquier imposición ya sea de tipo administrativa, organizativa o de estrategia, por la desconfianza de que ésta pueda alterar de forma negativa aquellos beneficios que son de interés corporativo para la institución.

Se podría decir que de cierta forma hay un pacto, –acordado ya sea de forma tácita o explícita– entre las fuerzas de seguridad y el poder político. Más allá del intercambio mutuo de favores, se establece por un lado la no injerencia política en cuanto a la conducción de la policía, es decir se deja que la policía sea controlada y conducida exclusivamente por policías cobrando así una autonomía que pone en cuestionamiento el gobierno político del Estado. A pesar de relegar esta facultad, el poder político aspira a que la policía ejerza un control, en términos de mantener relativamente bajos, aquellos hechos delictivos graves que pudieran cuestionar su legitimidad al mando del gobierno. Cuando más aceptada es esta relación, es mayor la autonomía política que puede conseguir la policía, además hasta podría llegar a ser premiada por la coalición gobernante con toda una serie de recursos suplementarios como bienes materiales, recursos jurídicos y prestigio.

³ Según Max Weber (1992, p.40), Autonomía significa *“(…), que el orden de asociación no esté otorgado o impuesto por alguien fuera de ésta y exterior a ella, sino que sus propios miembros y en virtud de la cualidad de tales (cualquiera sea la forma en que esto tenga lugar)”*.

El distanciamiento del poder político hace que de cierta forma las fuerzas de seguridad tengan la capacidad de "autocontrolarse", logrando una maximización de sus funciones corporativas y resguardándose de cualquier tipo de control externo. De esta forma se reaseguran un cierto grado de hermetismo el cual ha caracterizado a este tipo de instituciones.

Estas características han condicionado cualquier clase de orientación del accionar policial en busca de un desarrollo de prácticas orientadas a mejorar la eficiencia en cuanto a la prevención y/o conjuración del delito, ya que este desgobierno político es funcional al status quo en la policía, permitiendo así la reproducción sistemática, sin planteamiento alguno, de prácticas policiales conservadoras que no permiten ninguna innovación ya que podría afectar los intereses de la corporación policial.

De esa forma la policía establece sus propios parámetros de orden público, basados en su propia visión y conocimiento de la criminalidad y la decencia pública, más allá de lo delimitado por el sistema penal y contravencional. Así, la policía, se posiciona como el garante institucional de una autoconstrucción propia de lo que sería una sociedad mínimamente ordenada, dejando de lado en cambio acciones a favor de la prevención del delito. Para ello lleva adelante tareas de tipo disuasivas basadas en colocar un número elevado de efectivos en la calle, como si esta sola acción *per se* sirviera para prevenir el delito, y en caso de ser necesario ante la manifestación de un hecho delictuoso se llevarían a cabo intervenciones basadas en el uso de la fuerza y la violencia. Este tipo de tácticas, en vez de una acción sobre la dinámica delictiva planificada a su vez en base a resultados obtenidos mediante la recolección de información, ha hecho que el accionar operativo de la policía esté basado en el uso de un alto nivel de violencia, reproduciendo como se dijo anteriormente prácticas añejas y sin demasiado sentido⁴.

El dilema más paradójico de esta situación dual está en que el poder político intentase reasegurarse la gobernabilidad en cuanto al control de la

⁴ Todo ello conlleva a que la policía, lleve adelante prácticas ilegales bajo estructura de legalidad. Es así que por más que hayan pasado ya más de 25 años desde el fin de la última dictadura militar, aún hoy se siguen denunciando violaciones a los derechos humanos por parte de algunos miembros de fuerzas de seguridad que continúan reproduciendo un accionar represivo como torturas e incluso fusilamientos.

policía, podría tener un grave riesgo: que la policía lleve adelante alguna maniobra que busque desestabilizarlo ante la opinión pública, ya sea disminuyendo deliberadamente su capacidad de control, –haciendo que suba el índice delitos– o bien participando activamente en algún hecho que cause gran conmoción en la sociedad.

La institución policial argentina se fue conformando básicamente como un organismo al servicio de los gobiernos estatales de turno más que de las comunidades, en el marco de una concepción de la seguridad asentada en el deber de protección del Estado y no de los derechos y libertades ciudadanas, adquiriendo, así, una impronta fuertemente estatalista. Asimismo, durante los regímenes autoritarios, los gobiernos militares asumieron un férreo control de las policías y, más recientemente, posicionaron a éstas como piezas e instancias claves del control y disciplinamiento represivo interno dirigido por las Fuerzas Armadas. Todo ello trajo aparejado una abarcativa militarización organizativa y funcional de las policías pero también dio lugar a la institucionalización de prácticas y orientaciones fuertemente ilegales y clandestinas en la labor policial. (...) Así, las agencias policiales de nuestro país, lejos de constituirse como policías civiles y ciudadanas, se fueron conformando como guardianes del orden político y como policías militarizadas y estatalistas, más sensible a las orientaciones e intereses de los gobiernos de turno y de sus respectivas cúpulas que a los dictados de la ley y, además, atravesadas por prácticas ilegales y clandestinas altamente difundidas y validadas en el interior de la propia institución (Sain, 2000, p.14).

Muchas de las prácticas policiales difundidas durante la última dictadura⁵, sumadas al hermetismo que concentraron las fuerzas de seguridad, fueron las condiciones propicias para la rutinización de acciones de violencia innecesaria por parte de las fuerzas de seguridad, a su vez que se acentuó el carácter regulatorio del delito de la policía, dándole a ésta una capacidad de autofinanciamiento extralegal, a través del cobro de sobornos, peajes y el pago de favores. Por lo general las policías, han tratado que el usufructo recaudado a través de esta “caja negra”, proviniera de coimas cobradas a través de contravenciones que contaran con un relativo grado de aprobación social,⁶ aunque algunas veces efectivos policiales han sido artífices o cómplices de

⁵ En este punto hay un fuerte debate ya que hay autores (Vallespir; 2002) afirman que el uso de la violencia política por parte de la policía comenzó durante el plan Conintes durante el gobierno de Frondizi.

⁶ Como la prostitución, el juego clandestino y el contrabando de electrónica.

delitos más graves como robos a entidades bancarias o incluso secuestros extorsivos. También han habido reiteradas sospechas acerca de la participación en conjunto con bandas del crimen organizado, ya que en connivencia, la policía reduce controles de vigilancia preventivos⁷ a fin de facilitar la comisión de delitos como el narcotráfico.

La recaudación de esta "caja negra", no necesariamente es un botín exclusivo que nutre la avaricia de los más altos jerarcas policiales. Si bien esto es cierto en parte, también ese dinero es utilizado a fin de solventar los gastos propios de la institución. En los casos en los cuales el presupuesto propio de la policía resulta insuficiente⁸, ésta, recurre a formas ilegales de financiamiento que en parte se invierten a los fines de mantener un margen mínimo de vigilancia y control.

Estos comportamientos, acciones y rutinas han sido una constante en la mayoría de las policías en la Argentina, condicionando fuertemente sus bases organizacionales y funcionales de forma tal de mantenerlas sin cambios, pero a su vez deficientes a la hora de enfrentar a un universo delictivo cada vez más diverso y complejo.

Delito y Policía

El delito en la actualidad no es el mismo que hace veinte o treinta años. Los criminales han cambiado su accionar buscando no ser detectados, por ende su organización y funcionamiento ha ido mutando con el paso del tiempo. En muchos casos la delincuencia busca adaptarse, el narcotráfico, por ejemplo, ha tenido un proceso de "liberalización", en sus distintas fases (producción, transporte y venta), donde son cada vez más los actores que intervienen, dejando atrás (aunque en algunos casos siga presente), la vieja estructura de mega – carteles, donde desde el recolector de hojas de coca hasta el

⁷ Esto se suele denominar "liberar la zona".

⁸ Esto confirma el desconocimiento del poder político sobre la administración de la seguridad, ya que de otra forma se articularían las acciones necesarias a fin de, al menos, reconocer la situación de las comisarias y unidades operacionales de las fuerzas de seguridad.

encargado de vender la cocaína pertenecían a la misma agrupación. Con esto queremos remarcar la aparición de nuevas formas de criminalidad organizada.

A su vez, la sociedad se ha tornado más heterodoxa y compleja, como consecuencia de los avances tecnológicos y una mayor capacidad de acceso, se han hecho presentes nuevos tipos de estupefacientes, como así también nuevas formas de cometer delitos comunes, como estafas y robos. También así, los profundos cambios en materia política, social y económica, producidos durante los años '80 y '90, dieron lugar a la emergencia de un sinnúmero de nuevos conflictos sociales. Los sectores bajos y medios sufrieron una fuerte fragmentación y los núcleos institucionales básicos como la familia, los grupos vecinales y el trabajo tuvieron un fuerte deterioro como organismos integradores y reproductores de valor. Así también muchos sectores de la población económicamente activa, quedaron excluidos del mercado laboral, aumentando de esta forma la exclusión y la marginalidad.

En definitiva, durante las últimas tres décadas, la Argentina pasó de ser una sociedad signada por el pleno empleo, la estabilidad laboral, el trabajo altamente regulado y los elevados índices de integración social, a tener por característica *"un desempleo estructural de larga duración, la profundización de la pobreza permanente y la aparición de nuevas formas de indigencia, contorneando una de las situaciones sociales más deteriorada y regresivas de América Latina"* (García Delgado, 2003, p.10).

El aumento de la marginalidad, que en parte podría estar relacionado al aumento de la delincuencia común⁹; es decir de aquellos criminales no organizados que aprovechan las circunstancias favorables para cometer actos delictivos. Pero también hubo un aumento del número de bandas organizadas destinadas a la comisión de crímenes de alto rendimiento económico, los cuales también han aumentado exponencialmente. Estos grupos cuentan con un alto grado de profesionalismo, como así también de todo tipo de herramientas y elementos necesarios para la comisión de delitos complejos. Cuentan además con un alto despliegue territorial, no sólo en el ámbito nacional sino también

⁹ Es importante remarcar que el aumento de la pobreza y la indigencia, es sólo uno de los factores relacionados al incremento en las tasas delictivas, ya que éste es un problema multicausal, por ende su evolución está atada a numerosos aspectos.

internacional. Entre las actividades delictivas desarrolladas por estas bandas se destacan el tráfico y comercialización de drogas, la venta ilegal de armas, el robo y desarme de automóviles a fin de vender sus autopartes, los robos calificados bajo las modalidades de asaltos cometidos por los denominados "piratas del asfalto"¹⁰ y el secuestro de personas. El tráfico y comercialización minorista de drogas ilegales –en particular, de cocaína y de marihuana– constituye la actividad ilícita más importante y de mayor rentabilidad de estos núcleos delictivos¹¹.

Contemporáneamente al proceso antes descrito, el Estado ha hecho visible su crisis en materia de resolución de conflictos sociales, la manifestación cotidiana de hechos de violencia puso en evidencia que la seguridad ciudadana era un tema pendiente en la agenda, dada la poca capacidad de prevención y conjuración del delito por parte de las policías, además del recurrente uso de la violencia innecesaria por parte de las agencias del Estado.

En el presente trabajo consideramos que cualquier acción estatal que intente controlar un aumento de la violencia y el delito producidos por la marginalidad debe concentrarse en una multiplicidad de aspectos sociales y no sólo en cuestiones de seguridad. Si bien algunos sectores proponen, a fin de controlar este tipo de crímenes, aumentar el número de policías en calles, esto no daría una solución estructural al problema y sólo tendría relativa efectividad¹², en la medida que el número de agentes creciera proporcionalmente a los índices de marginalidad. Pero como afirmamos anteriormente esto sería una medida de contención, que no solucionaría las causas estructurales del problema.

Reforma Policial

Consideramos que la reforma policial está relacionada a aquellas acciones tendientes a la consolidación y/o establecimiento de prácticas policiales en el

¹⁰ Término con el que comúnmente se denomina en Argentina al robo en rutas y caminos de mercadería transportada por medio de vehículos de gran porte.

¹¹ Respecto a este tema ver Emmerich, (2000).

¹² Entendida como la resultante entre la división entre resultados y objetivos.

marco de la democracia y el respeto de las leyes como así también, de todas aquellas acciones que implementen o mejoren el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana.

Ziegler y Neild (2002), citados por Tudela (2007, p.5), señalan que a pesar de las múltiples rutas hacia la actividad policial democrática, la consolidación y desarrollo de políticas de seguridad pública efectivas depende -en última instancia- de una serie de reformas conducentes a la separación de la policía de los militares y el desarrollo de controles internos, gubernamentales y sociales sobre la policía.

Modernización Policial

La modernización Policial, es un aspecto institucional clave y necesario para reestructurar a las fuerzas policiales en base a los desafíos actuales en materia de seguridad, teniendo al delito como factor central del accionar policial.

Si bien hay una gran variedad de especialistas en materia de seguridad que plantean un sinnúmero de estrategias diferentes en cuanto a cuales son los ejes principales de una policía moderna, el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD & ILSED, 2005), así como también algunos investigadores, (Saín, 2008 p. 242; Tudela, 2007, p. 16) señalan que los siguientes puntos son centrales en una policía moderna:

Desmilitarización de la Policía: En la mayoría de los países de Latinoamérica, las fuerzas de seguridad han surgido como apéndices de las fuerzas armadas, o bien estas últimas han tenido una fuerte influencia sobre ellas. No obstante ello es necesario hacer una distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interna, la primera comprende el esfuerzo nacional para prevenir o conjurar las agresiones militares de origen externo o el accionar de grupos políticos ilegales con despliegue y capacidad militar; mientras que la segunda supone un esfuerzo nacional para garantizar la vigencia efectiva de la ley y las

normas y para aplicarlas y hacerlas aplicar cuando son violadas o incumplidas (PNUD e ILSED, 2005, p.4).

Esto ha traído grandes inconvenientes a la administración de la seguridad ciudadana en general y en particular a las policías: por un lado, las estructuras de origen castrense tienen la característica de ser altamente centralizadas, macrocefálicas y con un alto grado de burocratización interna, lo cual ha cercenado en gran parte el dinamismo de la actividad policial, haciendo lento y conflictivo, la implementación de nuevas prácticas que resulten necesarias o incluso aquellas hasta acciones rutinarias. Por otro lado, ha sobrecargado de prácticas poco útiles para la institución policial¹³, pero que requieren la utilización de recursos y tiempo que podrían ser utilizados en tareas más específicas, que realmente tengan un impacto directo en las acciones destinadas a combatir el delito.

La despolitización institucional de la policía. La policía debe ser un organismo público, sometido al estricto cumplimiento de las leyes y normativas vigentes y no debe estar influenciado por las prescripciones y/o manipulaciones de los funcionarios de turno, que no deben cargar a las fuerzas de seguridad con doctrinas ideológicas ni utilizarlas como herramientas políticas en asuntos que exceden el ordenamiento legal o incluso el sistema democrático de derecho.

Un significativo proceso de despolitización institucional de la policía debe tender a convertir a ésta en un organismo público políticamente agnóstico, es decir, absolutamente sometido al estricto cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos vigentes y reacio a las tradicionales y habituales manipulaciones políticas de parte de los gobernantes o funcionarios de turno. La despolitización de la institución policial debe implicar tres condiciones fundamentales: 1) La desarticulación de toda forma de influencia o manipulación política o de dirección extra-institucional o informal sobre la policía de parte de las autoridades gubernamentales, parlamentarias,

¹³ Aquí hacemos referencia a prácticas como el Orden Cerrado, que consiste en enseñar al personal militar cómo desplazarse formando una unidad cohesionada en situaciones de no combate. Esta acción tiene por finalidad enseñarle los rudimentos básicos del desplazamiento de tropas, e introducirle en el ambiente de obediencia y subordinación a sus mandos, necesario para integrarse en una unidad militar. Esto, que está altamente ligado al mundo militar ha sido impartido en la mayoría de las escuelas de policía, restando tiempo y recursos que podrían haber sido aplicados a impartir conocimientos en cuestiones típicas del quehacer policial, y no en prácticas de combate, acción que no es desarrollada por la policía. Otra cuestión heredada en las policías es la estricta disciplina que se imparte en las academias, donde es usual el castigo con penas humillantes a cadetes que no satisfacen en algún aspecto a su docente

judiciales o locales, o, en su defecto, de parte de sectores políticos partidarios o de sectores sociales; 2) El agnosticismo político de la policía a través de la prescindencia política de la institución policial; y, 3) La absoluta sujeción policial al ordenamiento legal y normativo democrático y, en ese marco, la subordinación policial a las autoridades gubernamentales responsables de la dirección de los asuntos de la seguridad pública, siempre en el marco de aquel ordenamiento legal y normativo (Tudela, 2007 p.15).

El posicionamiento de la problemática delictiva como eje estructurante de la labor policial: La organización y funcionalidad de la policía debe estar estructurada sobre la base de la problemática del delito, de modo tal que los esfuerzos de la institución estén abocados en las tareas de prevención del delito, policiamiento complejo e investigación criminal.

La diferenciación entre la seguridad preventiva y seguridad compleja como parámetro orgánico-funcional de la institución policial: La seguridad preventiva, tiende a evitar o impedir la comisión de un delito, así como también abarca la acción policial de conjurar un delito en proceso; mientras que la seguridad compleja engloba aquellas actividades que tienden a neutralizar acciones de criminalidad organizada o de grupos terroristas, es decir, todas aquellas acciones de seguimiento y detención de *grupos internamente estructurados y con permanencia en el desarrollo de emprendimientos ilegales* (Saín, 2005, p. 33).

Estas tareas diferentes entre sí, necesitan ser llevadas adelante por secciones estrictamente diferenciadas y organizadas exclusivamente para ese fin.

Desafortunadamente, en los modelos tradicionales heredados por gran parte de la policías en nuestro país, estas tareas suelen ser ejecutadas por las mismas secciones, restando efectividad a la institución e impidiendo la especialización del área y de sus integrantes.

La desconcentración y/o descentralización espacial de la institución policial: a fin de dotar de operabilidad y de capacidad de acción las instituciones policiales deben estar desconcentradas en unidades regionales

bien definidas que compartan ciertas problemáticas, dejando atrás la rigidez organizacional, la hiperburocratización y el macrocefalismo.

Definiciones y operacionalización

Nuestra investigación cuenta con dos aspectos, uno que engloba a las variables independientes y otra que engloba a las dependientes.

Por un lado, investigaremos que procesos y hechos socio-políticos condujeron a las diferentes reformas policiales, esto contiene a un grupo de dos variables. Por un lado, se analizará la variación del delito, la misma será controlada por dos indicadores: por un lado el aumento de hechos delictivos registrados¹⁴ y por el otro la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes¹⁵. Ambos datos fueron obtenidos a través de publicaciones oficiales del Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos.

Otra variable a tener en cuenta es la delincuencia policial, la cual será evaluada mediante la manifestación de denuncias sobre hechos de corrupción policial.

El otro aspecto hace referencia a los cambios organizacionales, que engloba las variables dependientes, las cuales está compuesta por la sanción de leyes de seguridad pública¹⁶ y el establecimiento de un nuevo régimen para el personal policial.

¹⁴ Este indicador presenta una serie de inconvenientes importantes: por un lado el encargado de registrar las denuncias es la misma policía, la cual, a fin de no demostrar un aumento en la tasa de ciertos delitos, suele no registrar las denuncias de las víctimas. Generalmente suelen enumerar una serie casi infinita de requisitos a cumplir a fin de iniciar una investigación, lo cual hace que la persona desista de realizar la denuncia. Por otro lado, gran parte de la población es reticente a realizar la denuncia, algunas personas alegan desconfianza en la policía y otros sostienen que es inútil ya que consideran que no obtendrán resultados positivos de hacerlo. Algunas mediciones (Sozzo, 2000; Ciafardini, 2006) alegan que en materia de robos y hurtos, no se denuncian alrededor del 70% de los delitos cometidos, mientras que en materia de delitos contra la integridad sexual, la suma asciende al 90%. El valor no registrado se denomina cifra negra.

¹⁵ Este es el principal indicador utilizado a fin de medir delitos y/o violencia, ya que por lo general, los homicidios siempre son registrados, lo cual da un mayor nivel de confianza y certeza a la investigación.

¹⁶ Las leyes de seguridad pública contemplan la Reglamentación de funciones de la policía, como así también su estructura y formación

El siguiente cuadro ayudará a comprender los ejes investigativos del presente trabajo:

Tabla 1: Operacionalización de variables

Aspectos	VARIABLES	Indicadores	Naturaleza	Nivel de Medición	Codificación
Procesos y hechos socio – políticos que condujeron a reformas policiales	variación del índice delictual	Tasa de Homicidios cada 100.000 habitantes	Cuantitativa	Continua	Nº homicidios 100.000 H
		Denuncias por robo / asalto registradas	Cuantitativa	Discreta	Nº de denuncias
	Delincuencia Policial	Existencia de denuncias sobre hechos de corrupción y violencia policial	Cualitativa	Nominal	1. Si 2. No
Cambios Organizacionales	Emergencia de leyes de Seguridad Pública	Sanción, promulgación y reglamentación de leyes que crean o reforman instituciones de seguridad pública	Cualitativa	Nominal	1. Si 2. No
	Nuevo régimen policial	Transformación del sistema de escalafones	Cualitativa	Nominal	1. Si 2. No
		Transformación del sistema de ascensos	Cualitativa	Nominal	1. Si 2. No
		Transformación del sistema de Educación Policial	Cualitativa	Nominal	1. Si 2. No

Fuente: Elaboración propia

Estrategia Comparativa y Justificación de los Casos Seleccionados

Los fenómenos sociales son complejos y sus causas múltiples. En la investigación social la comparación es el recurso fundamental para explicar la realidad. Para Reinhard Bendix (1963), los estudios comparativos representan el intento de desarrollar generalizaciones entre lo que es verdadero para todas las sociedades y para una sociedad concreta en un determinado espacio y tiempo.

Resulta de valor para esta investigación, la utilización del método comparado como estrategia, ya que, para dar una respuesta a la pregunta guía,

es necesario seleccionar los casos en donde de forma positiva, ocurrieron reformas estructurales y analizar, si existió alguna situación particular que los haya ocasionado.

Partiendo de la premisa que sostiene que "la posibilidad de comparación se basa en la homogeneidad", (Sartori 1984, p.268) señalamos, que se han seleccionado sólo las policías en donde ocurrieron reformas, dejando de lado cualquier tipo de arbitrariedad.

El estudio comparativo en este tema nos permite responder cuestiones como las siguientes: ¿hubo similitudes en las causas que derivaron en reformas policiales en las distintas policías del país? ¿Por qué el poder político decidió reformar o reestructurar a la policía? ¿Es el incremento del delito y el aumento de la violencia una causa suficiente para reformar el sistema de seguridad ciudadana? ¿En que medida la corrupción policial precipitó las decisiones políticas sobre el tema?

Durante la selección de casos se evaluó la legislación vigente y la información disponible, ya sea en documentos y/o medios periodísticos sobre las 4 policías nacionales y las 23 provinciales¹⁷. Este análisis exploratorio previo nos permitió, en primer lugar, familiarizarnos con el fenómeno de interés, adquiriendo un conocimiento más general de muchos de los casos existentes, en segundo lugar, nos ayudó a comprender las particularidades propias de cada fuerza de seguridad y en tercer lugar, redefinir varias de nuestras preguntas de investigación.

Finalmente se determinó que sólo 3 policías habían realizados cambios organizacionales a través de una reforma: la Policía de Buenos Aires en 1998 y 2004, la Policía de Mendoza en 1999 y la Policía de Seguridad Aeroportuaria en 2005.

Interpretar las características organizacionales de las policías requiere un conocimiento profundo del tema, y ello no es tarea fácil. En el caso de la Policía

¹⁷ Durante el lapso que abarca la presente investigación, la Policía Metropolitana que se desempeña en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no se encontraba habilitada para desarrollar funciones. La misma fue creada a través de la ley N° 2894 (Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 24.11.2008), aprobada en la Legislatura de la ciudad el 27 de octubre de 2008.

de Seguridad Aeroportuaria, tuve la experiencia de desempeñarme laboralmente en dicha institución durante los años 2006 y 2007, lo cual me permitió interiorizarme respecto al tema y sobre las particularidades de una institución policial. Allí también se desempeñaba como Interventor, el Dr. Marcelo F. Saín, autor de varios libros y publicaciones sobre esta temática.

Fuentes y Recursos informativos

La investigación asume un diseño que utiliza técnicas de recolección y análisis para datos tanto cuantitativos como cualitativos a los fines de aumentar la validez de los resultados y mitigar los problemas de sesgo (Rodríguez Ruiz, 2005).

Clasificaremos a las fuentes consultadas por este trabajo según su tratamiento previo. Por ello, las distinguiremos en primarias, si son publicaciones originales o en secundarias, si son una representación condensada de documentos primarios, hechas por algún comentarista (Saltalamaccia, 2005, P. 30).

Las fuentes primarias que se han utilizado, comprenden artículos periodísticos, documentos elaborados en base a investigaciones directas sobre alguno de los casos utilizados, estadísticas emitidas por organismos oficiales y normativa legal promulgada.

En cuanto a las fuentes secundarias, se han utilizados libros y publicaciones, en su mayoría elaboradas a través de múltiples recopilaciones de investigaciones periodísticas, que han hecho referencia directa o indirectamente sobre alguno de los casos que han sido seleccionados.

LA POLICÍA BONAERENSE

Estructura, Organización y Modalidades Operativas

La policía bonaerense fue una pieza clave durante la última dictadura militar argentina. Entre 1976 y 1983, operó como una herramienta más del aparato represivo estatal, siendo controlada por el 1º Cuerpo de Ejército con asiento en la provincia de Buenos Aires, a cargo del Coronel Ramón Camps y del entonces comisario Miguel Etchecolatz, quien a su vez coordinaba la Dirección General de Investigaciones de la cual dependían ocho campos clandestinos de detención, con la función sistémica del secuestro, la tortura y la desaparición de personas.

Los denominados “grupos de tareas” dependientes de esta policía, transmitieron al resto de la organización, toda una serie de modalidades ilegales de acción que se plasmaron en la labor contra el delito. Lo cual sumado a la impunidad otorgada por la junta militar gobernante, transformó a la policía en un organismo regulador del delito a través de la connivencia directa o indirecta con organizaciones criminales.

Podemos citar esta situación a través del análisis del periodista Ricardo Rogendorfer (2002, pp. 45):

Durante la dictadura, la bonaerense, comenzó a masticar un inocultable encono hacia todo lo que tuviera color verde oliva. Los motivos eran más bien mezquinos: en las operaciones conjuntas, el personal del ejército no compartía con ellos el botín de guerra; por ejemplo, los televisores robados de las casas de los desaparecidos. Los *patas negras*¹⁸ siguieron manejando algunas contravenciones: capitalistas del juego, proxenetas y comerciantes irregulares trabajaban en sociedad forzada desde hacía décadas con las comisarías pagando un canon para poder existir. Pero fue precisamente en esa época cuando comenzaron a alimentar sus cajas con asuntos más lucrativos. Florecieron entonces los secuestros extorsivos, ejecutados por bandas policiales, cuyos integrantes no hacían sino en pequeña escala lo que el aparato represivo del Estado hacía en grande.

¹⁸ Apodo con el que se conoce comúnmente a los efectivos de la policía de Buenos Aires.

Ya entrada la democracia y pasados unos años del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, comienza un proceso de juicio y castigo contra las juntas militares y si bien hubo una intención de depurar las fuerzas armadas, este proceso quedó cercenado a través de las leyes de obediencia debida y punto final. No obstante ello, la labor de muchos militares se puso en tela de juicio, cuestión que no sucedió con la policía, la cual quedó estática y cubierta con un sombrío manto de impunidad.

A pesar de los esfuerzos democratizantes y de los intentos de reforma en todos aquellos sectores por donde la dictadura dejó su marca, la policía bonaerense continuó reproduciendo en su interior las mismas prácticas que se habían solventado a lo largo de los años del proceso. Por otro lado, el poder político se mantuvo al margen y de forma tácita dejó que la misma policía intercediera ante el mundo del delito, dejando que comisarios y sargentos velaran por la seguridad de los ciudadanos bonaerenses.

Mano Dura y Represión

Claro está que las policías y fuerzas de seguridad poseen una capacidad coercitiva a los fines de neutralizar o hacer cesar un delito. Si bien existe la legislación que prevé la utilización de fuerza tendiente a minorizar los daños, en ciertas ocasiones para el personal policial, puede resultar complejo el encontrar estrategias de acción que no generen daños graves o no esperados.

No obstante ello, la utilización de violencia legal que detenta la policía puede transformarse en represión, cuando ésta es utilizada de forma indiscriminada, sin valoraciones hacia la integridad humana o bien, cuando de forma consiente no se hubiesen optado por tácticas posibles que hubieran generado resultados de menor brutalidad.

Han sido varias las situaciones en las cuales agentes de la policía de Buenos Aires, han participado en hechos graves en los cuales se han excedido en el uso de sus funciones y se han violado los derechos humanos.

Incluso el término “gatillo fácil”, utilizado comúnmente en Argentina para hacer referencia al uso por parte del personal policial de armas de fuego a los fines de causar la muerte del supuesto criminal, sin que existiesen causas que lo ameriten, fue acuñado luego de un hecho en el cual, estuvieron involucrados policías bonaerenses y que fue denominado por la prensa como la “Masacre de Budge” (Clarín; 08.05.2005).

En ese hecho ocurrido el 8 de mayo de 1987, resultaron muertos un grupo de jóvenes, los cuales se encontraban sentados en la esquina de las calles Figueredo y Guanamí, de Ingeniero Budge, en el partido de Lomas de Zamora. Tras la denuncia de una vecina del lugar, un móvil de la Policía Bonaerense, frenó frente de ellos y sin mediar palabra los oficiales dispararon treinta y cuatro balazos contra tres jóvenes.

Los policías trataron de simular un tiroteo. El lugar fue rodeado por patrulleros, y junto a los cadáveres aparecieron cuatro armas. Sin embargo, las pericias demostraron que esas armas no habían sido disparadas, y que del otro lado del supuesto tiroteo no se halló ningún impacto de bala¹⁹.

Luego de demostrar que las armas fueron colocadas posterior a los hechos cerca del cuerpo de los jóvenes y después de dos juicios orales la Suprema Corte de la provincia condenó siete años después a once años de prisión a los tres policías involucrados.

Recién diez años después del hecho los policías fueron exonerados de la fuerza. En septiembre de 1997, la Suprema Corte provincial confirmó la sentencia y recién en febrero de 1998, se le pidió a la Cámara que hiciera efectiva la condena²⁰.

¹⁹ Luego de los disparos, los policías se subieron a la camioneta y se llevaron a uno de los jóvenes herido en una pierna, el cual apareció muerto en un hospital con cuatro tiros en la cabeza, mientras, los otros dos cayeron muertos en esa esquina: uno con siete tiros, y otro, con doce, varios de los cuales les ingresaron por la espalda (Clarín; 08.05.2005).

²⁰ En mayo de ese mismo año, se firmó la orden de captura contra los tres policías, pero cuando los fueron a detener a sus casas, se habían dado a la fuga. Sólo uno de los involucrados fue capturado, gracias a un llamado anónimo que lo delató, afirmando que se encontraba viviendo en Virrey del Pino, Partido de La Matanza.

De esta forma ese grupo de agentes de la bonaerense demostraba un accionar brutal sumamente innecesario, ante un grupo de jóvenes desarmados y que debido a su número reducido era incapaz de oponer resistencia alguna.

Ante este hecho queda demostrado por parte del accionar de la policía un desapego al marco legal que hace que los supuestos implicados carezcan de derechos y garantías permitiendo a la policía imbuirse en un manto de impunidad, sentimiento este último, dado por una protección superior que le permite a los agentes incriminados ocultar el hecho o fraguar pruebas en la medida que esto les sea posible.

Si bien existen procedimientos específicos para actuar ante situaciones complejas como lo puede ser una amenaza de bomba o un secuestro, existen múltiples factores que pueden ser sumamente drásticos y condicionar el operativo. El exceso de violencia es uno, esto puede ocasionar daños no esperados en los cuales terceros pueden ser resultados heridos.

Así sucedió en el 29 de mayo de 1991, en un bar de Lomas de Zamora donde Sergio Schiavini tomaba un café junto al dueño del local cuando cuatro delincuentes entraron a robar y al verlo cuatro policías comenzaron a tirotearse con los ladrones, siendo Schiavini tomado como rehén por unos de los delincuentes.

Minutos después, quince patrulleros y cuarenta policías rodearon el bar. El tiroteo duró cerca de media hora ocasionando heridas a un ladrón y a tres empleados del local, pero causaron la muerte del joven que estaba como rehén a través de una bala policial según lo determinarían las pericias posteriores.

La policía no tuvo en cuenta en ningún momento que en el local había **más de 20 clientes además de los empleados del mismo.**

El entonces juez Gustavo Amoroso caratuló la causa como "homicidio en riña". Pero la fiscal María Isabel Rey consideró que el delito debía ser "homicidio y lesiones graves en legítima defensa" y "homicidio en ocasión de robo y asociación ilícita". A fin de esclarecer el hecho, se realizaron tres exhumaciones del cadáver, con otras tantas autopsias, extraviando partes del cuerpo

esenciales para la investigación (el globo ocular derecho y una porción del cráneo), teniendo en cuenta que el joven murió por un disparo en la cabeza (Clarín, 17.05.1997).

Además del juez Amoroso participó otro magistrado, el doctor Soukop, quien tuvo que intervenir en una denuncia contra los dos médicos que realizaron la primera autopsia, por supuestas irregularidades: no se tomaron fotos del cadáver ni radiografías del cráneo, aunque sí se sacaron placas de una herida en la pierna, a pesar de que esa no fue la causante de la muerte (Clarín, 18.05.1997)²¹.

En este caso nuevamente, puede verse el uso de la fuerza en exceso, exponiendo además, ciertas irregularidades en el accionar de médicos y jueces que resulta tendenciosa a los intereses de la policía. Además el hecho tuvo gran repercusión ya que la madre de Schiavini elevó el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Resultado en parte del pasado de la bonaerense como dependencia del ejército en la dictadura, la policía ha reproducido en tiempos de democracia prácticas propias del proceso, las cuales han incluido la desaparición forzada de personas.

Uno de los casos de desaparición en los cuales estuvieron implicados policías de la bonaerense fue el de Miguel Bru un estudiante de periodismo que vivía en La Plata.

Bru, había denunciado a parte del personal policial de la comisaría 9 de la Plata, ya que habían allanado su vivienda en dos ocasiones sin orden judicial²².

²¹ Soukop sobreescribió definitivamente a los médicos por los delitos de falso testimonio, ocultamiento de pruebas y falsificación de documento público, aunque sólo los sancionó con un apercibimiento por las falencias cometidas durante la pericia. La madre de Schiavini hizo un pedido de juicio político ante la Suprema Corte bonaerense el 21 de noviembre de 1994 pero la demanda fue rechazada por el tribunal dos años después. De los 40 policías implicados en el hecho sólo 15 quedaron implicados en la causa, siendo absueltos 6 años después en un fallo de la sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Penal de Lomas de Zamora. Sólo fueron condenados los 3 asaltantes que participaron en el asalto (Clarín, 17.05.1997).

²² Bru vivía junto a un grupo de amigos en una casa tomada en esa misma ciudad. Este grupo de jóvenes solían tocar música hasta altas horas, motivo de recurrentes quejas de los vecinos quienes solían elevar esos planteos a la Comisaría 9 de La Plata. La policía allanó sin ningún tipo de orden judicial la casa donde

Esto le ocasionó una constante persecución y reiteradas amenazas por parte de los efectivos de la bonaerense. Incluso hubo oficiales que en la misma vía pública le dijeron que si no retiraba la denuncia lo matarían.

El 13 de agosto de 1993, Bru fue a cuidar la casa de unos amigos que vivían a 50 kilómetros de la ciudad de La Plata y desapareció. Se encontraron su ropa y su bicicleta a la orilla del Río de la Plata, en un lugar cercano al cual Miguel cuidaba. La policía no quería tomar la denuncia por su desaparición en ninguna de las comisarías donde peregrinaba su madre ni tampoco quería buscarlo.

El juez de la causa, Amílcar Vara, misteriosamente se negaba a vincular la desaparición de Miguel con la actividad del personal policial y públicamente aseguraba "mantengo la íntima convicción de que Miguel está vivo" e incluso llegó a decirle a Rosa Bru, su madre, sin fundamento alguno, "sospecho que se ha ido con alguna chica a Brasil" (Clarín, 13.05.1998).

Por medio de las declaraciones de seis detenidos en la Comisaría 9ª que oficiaron de testigos del caso, pudo saberse que Miguel Bru fue ingresado en esa seccional el 17 de agosto de 1993, entre las 11 y 12 de la noche. Los presos, al escuchar los gritos de Miguel, espionaron por las ventanas de sus celdas y vieron cómo era torturado hasta la muerte²³. Además de ese testimonio, se realizó una pericia caligráfica sobre el libro de guardia de la seccional, en donde se asienta la entrada y salida de detenidos. En él, había sido escrito el nombre de Miguel Bru, y luego borrado. En el lugar, por encima del borrón, aparecía el nombre de otro detenido.

Uno de los testigos del caso era Horacio Suazo, un detenido en la comisaría novena, que el día que secuestraron a Miguel Bru increpó a los policías gritándoles "qué le hicieron a ese pibe" y los amenaza con denunciarlos.

vivían los jóvenes en dos oportunidades, la primera afirmando que había una denuncia por ruidos molestos y la segunda sosteniendo que varios de los jóvenes que vivían en la casa habían participado en el robo a un quiosco cercano a la misma. En el último allanamiento rompieron varios instrumentos y se llevaron a algunos detenidos, sin encontrar rastro alguno que los involucrase en el robo.

²³ Los testigos afirman que los policías utilizaron la práctica denominada del submarino seco, la cual consiste en dar golpes en el estómago de la víctima con una bolsa de nylon en la cabeza produciendo asfixia. Este método era común en los centros clandestinos de detención que funcionaron en la dictadura.

Meses después, una vez liberado, en un operativo con pruebas "armadas", fue asesinado (Clarín 24.09.1999).

Otro testigo fue Alberto Martínez, quien estaba detenido en la comisaría 9º por un supuesto caso de robo la misma noche que Bru fue detenido. En febrero de 1998, fue golpeado por varios oficiales quienes lo amenazaron de muerte (Clarín, 17.07.1998). Cuatro años después uno de los mismos policías que participó de este hecho junto con otro compañero le dieron muerte de un disparo en un presunto tiroteo (Clarín, 06.04.2005)²⁴.

Por la desaparición y muerte de Miguel Bru fueron condenados a prisión perpetua el ex oficial Walter Abrigo y el ex sargento Justo López que se desempeñaban en el servicio de calle de la seccional novena. También recibieron tres años de prisión su jefe, el comisario Juan Domingo Ojeda y el suboficial Ramón Cerecetto, quien en ese momento estaba en la guardia de la comisaría. No obstante ello, años después fueron liberados todos los policías inculcados, salvo Walter Abrigo.

Por los testimonios volcados en la causa, la comisaría 9º se transformó en un centro clandestino de detención, en donde el joven detenido sufrió torturas y luego la desaparición.

Ante lo descripto, se puede señalar el amparo, el reguardo y el encubrimiento de acciones ilegales, por parte del resto de los funcionarios policiales, como así también, en este caso como en otros, la continuación en el tiempo de las persecuciones y la violencia.

El uso de la violencia excesiva, también se transfiere al accionar policial a los fines de contener manifestaciones.

Al encontrarse condicionadas las formas existentes de accountability, sumadas al fuerte hermetismo propio de las fuerzas de seguridad, estas actúan con la impunidad suficiente como para llevar adelante medidas brutales,

²⁴ En junio de 2002, los ex policías Ismael Gauna y Enrique Luján Martínez mataron a Mauro Martínez en un tiroteo simulado dentro de la vivienda de Alberto Martínez. Luján Martínez fue detenido ocho meses después del hecho, pero Gauna logró escapar recién fue detenido 5 años después. El oficial Ismael Gauna estaba acusado por haber amenazado y golpeado a Martínez en 1998 en la zona de los bosques de La Plata.

haciendo uso de la violencia excesiva, en los casos que consideren necesarios. La bonaerense, no ha estado exenta de estas prácticas y las ha utilizado como herramienta de contención en manifestaciones sociales.

El 20 de febrero de 1996, la Policía de Buenos Aires, organizó un operativo de control con motivo de la realización de la asamblea universitaria en la biblioteca de la Universidad de la Plata. La policía desplegó, además de los patrulleros, una serie de móviles sin identificación, los cuales actuaban en conjunto con los casi 700 oficiales uniformados destinados para esa función. Desde antes de que la asamblea comenzara, detuvieron arbitrariamente y sin ningún tipo de orden a alrededor de 300 personas. A pesar de los múltiples disparos de balas de gomas y de las decenas de heridos, un camarógrafo, logró identificar al comisario Julio Sanz Saralegui, quien además de golpear al periodista le apuntó con su arma. Dicha violencia fue repudiada por la opinión pública y si bien tanto los responsables políticos de la provincia como el jefe de la policía en ese momento, el Comisario Pedro Klodczyk, negaron responsabilidad en los hechos y adujeron que los mismos fueron producidos por grupos aislados de oficiales que se habían excedido, una investigación posterior realizada por un grupo de abogados defensores de los derechos humanos, demostró que existió una orden de servicio, la número 054/96, que permitía el uso de la fuerza, en caso de existir una concentración masiva de personas (Vallespir 2002; pp. 71-72).

Con lo cual queda demostrado que no fue una irregularidad ocasionada por algunos policías, sino que las acciones eran concientes y estaban amparadas por la máxima dirección de la fuerza.

Coimas Sobornos y Cohecho

La policía de Buenos Aires, al igual que muchas policías de Latinoamérica y el mundo, tenía un aceitado sistema de cobro de coimas y dádivas. Por lo general, los principales sobornos son cobrados en contravenciones que tienen una cierta aceptación social, porque su actividad no representa una vulneración a las libertades individuales, ni genera fuertes cuestionamientos a la moral

pública. De esta forma, gran parte de los recursos extra – oficiales de la fuerza provenían del juego clandestino, la prostitución y dádivas entregadas por comerciantes, para que en los controles regulares, no se los interfiriera en sus actividades (Vallespir, 2002; Saín, 2008).

Lo que sucedió fue que la bonaerense pasó de regular el accionar de quinieleros o prostíbulos, a participar de forma más activa en toda una serie de delitos cometidos por organizaciones criminales organizadas, como el tráfico de estupefacientes, los desarmaderos de autos y el asalto a bancos. Más allá de la gravedad de las acciones llevadas a cabo, el argumento seguía siendo el mismo: regular el delito recaudando las ganancias para la corporación policial.

En parte, las causas que llevaron a esta ampliación en el accionar ilegal de la policía bonaerense están estrechamente relacionadas tanto con el poder político como con el judicial.

Según Vallespir (2002, pp.57), hubo otro factor que en algunos casos incentivó los mecanismos de cobro de coimas por parte de los funcionarios policiales: a mediados de la década del 90', varios municipios del conurbano bonaerense comenzaron a dividirse, Ituzaingó y Hurlingham dejan de formar parte de Morón, mientras que el partido de General Sarmiento, pasó a formar José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel. De esta forma los poderes locales comenzaron a meterse en las cuentas de la policía, pero no para sanearlas, sino para participar de las ganancias. Es así que los "punteros" o "referentes políticos barriales", comenzaron a recaudar parte de lo percibido por la policía, con el objetivo de financiar la política local, que por ser de un municipio con reciente autonomía, no contaba con fondos propios, ni aportes de la provincia. Ante esta situación, la policía, no quería dejar de percibir para si, el caudal de dinero que venía recaudando hasta ese momento, por lo que comenzó a expandir su accionar, otorgando libre acción a delitos como el narcotráfico, los desarmaderos de autos y otros delitos de mayor envergadura.

También se debe señalar que existía una relación directa entre policías e intendentes, quienes intercambiaban dinero a cambio de favores. Esto ha sido

señalado por Marcelo Saín (2003; 2008), quien se ha desempeñado como viceministro de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires en el año 2002.

La impunidad, marcada por la falta de políticas en materia de seguridad ciudadana, las débiles herramientas de control por parte del poder ejecutivo provincial y el abandono por parte del excesivo entramado burocrático reinante dentro del sistema judicial (utilizado muchas veces como estrategia por jueces para beneficiar a policías corruptos que actúan en connivencia con ellos), hizo que varios sectores de la policía bonaerense cobraran una cierta autonomía del resto de las organizaciones estatales.

Participación en hechos graves

Sectores de la policía bonaerense han quedado implicados en hechos graves que conmocionaron a la opinión pública por sus repercusiones.

Vale mencionar la participación necesaria de efectivos bonaerense en el atentado de la AMIA. En el año 1996 el juez Federal Juan José Galeano, ordenó la prisión y el procesamiento de doce policías bonaerenses comandados por el comisario Juan José Ribelli, por "asociación ilícita para delinquir" y "participación necesaria" en el atentado contra la AMIA, por estar involucrados en la obtención de la camioneta que estalló el día del atentado (Rogendorfer & Dutil, 1997 p. 70-72).

Según se pudo demostrar, el vehículo que fue detonado, había sido secuestrado unos ocho días antes de la tragedia, por policías de un taller que se dedicaba al desguase de automotores el cual estaba a cargo de Carlos Telleldín, quien en la misma investigación demostró que pagaba importantes sobornos la policía bonaerense para poder operar.

Esta investigación marco la estrecha relación entre sectores de la policía con el crimen organizado demostrando el alto nivel de corrupción existente y una reacción de autodefensa por parte de la fuerza en su conjunto negando la participación en los hechos en los cuales estaban involucrados sus miembros. Esto quedó demostrado cuando la investigación del juez Galeano demostró

además, la existencia de un testigo falso que tenía la función de desviar la investigación por el atentado a la mutual judía, con el fin de desvincular a los policías afectados en la misma (Rogendorfer & Dutil, 1997, p. 75).

Otra situación compleja, fue la llevada adelante en la denominada masacre de Andreani ocurrida el 6 de noviembre de 1996, durante un presunto intento de robo en una dependencia de la empresa postal Andreani en la localidad de Piñeyro, partido de Avellaneda. Cuando los delincuentes se retiraban del local se produjo un intercambio de disparos con personal policial que los aguardaba apostado en las proximidades del lugar, dejando como resultado nueve muertos y ocho heridos.

Más allá del exceso de violencia perpetrado en el incidente, diferentes indicios descubiertos en una posterior investigación indicaban una fuerte relación entre los ladrones que fueron abatidos y varios efectivos policiales. Incluso las sospechas mayores fueron puestas por el comisario a cargo del operativo cuando diferentes testigos admitieron que algunos agentes de la bonaerense se reunieron con los asaltantes abatidos tres horas antes del hecho en una estación de servicio (Córdoba, 2007, p. 65).

Según investigaciones periodísticas realizadas con posterioridad (Córdoba, 2007) se señaló que el operativo había sido tramado por un grupo relacionado a Rodríguez en un momento donde se multiplicaban los rumores sobre su próximo pase a retiro. El comisario pretendía convertirse en jefe de la fuerza pero se encontraba seriamente cuestionado por graves acusaciones de corrupción y violencia policial²⁵. Por eso no fueron pocos los que deslizaron que tras el espectacular operativo se ocultaba un planeado golpe de efecto para que Rodríguez quedara en mejor posición en la fuerza.

²⁵ Mario Rodríguez fue denunciado, entre otras causas, por encubrir el asesinato del primer desaparecido en democracia, el albañil Andrés Núñez. Núñez murió el 28 de setiembre de 1990 por la Brigada de Investigaciones de La Plata, en una sesión de torturas para que confesara el robo de una bicicleta. Su cuerpo se encontró cinco años después. Estaba en un campo de la zona de General Belgrano donde vivía un primo de apellido Gerez, quien a su vez era hermano de uno de los policías que mataron a Núñez, según informó la abogada Elba Témpera, quien defendiera a la familia de Núñez. También hubo varias denuncias acerca de que Rodríguez tuvo participación en los atentados que sufriera el periodista Hernán López Echagüe (Córdoba, 2007, p. 112-113)

En la investigación dos uniformados apuntaron directamente contra Rodríguez afirmando que éste a través de oficiales que dependían de él, les entregaron las armas de fuego a los delincuentes que cometieron el hecho. Estos sostuvieron que habían estado presentes en reuniones, que incluso se llevaron a cabo dentro de dependencias de la policía, con integrantes de la banda que había acudido para pedirles armas de grueso calibre y uniformes de trabajo para llevar adelante un asalto en la empresa, a cambio esta persona suministró nombres y detalles de cómo estaba conformada la organización. Otro testigo, afirmó que estuvo en otra reunión entre policías y este supuesto "infiltrado" y afirmó que esta persona le transmitió un mensaje a un oficial cercano a Rodríguez afirmando que había recibido las municiones y que eran de buena calidad²⁶ (Córdoba, 2007, p. 101).

También se puede observar como con el transcurso del tiempo la propia fuerza va cometiendo cada vez más hechos ilegales y de mayor envergadura. Si bien las prácticas de "gatillo fácil" y la represión violenta de jóvenes en barrios marginales se transforman en una constante, (Vallespir, 2002. pp. 110-123) la participación activa, ya sea por acción u omisión, de la fuerza en hechos delictivos comienza a proyectarse en ascenso durante la década del noventa.

De esta forma la Policía bonaerense osciló entre ser "la mejor policía del mundo"²⁷ para el poder político, a ser "la Maldita Policía" para algunos medios de prensa²⁸.

Evolución del delito en la Provincia de Buenos Aires

Durante la década del noventa, el número de delitos registrados en la provincia de Buenos Aires, se incrementó paulatinamente año tras año. Después del año 2000, hubo un pico registrado en 2002 producto

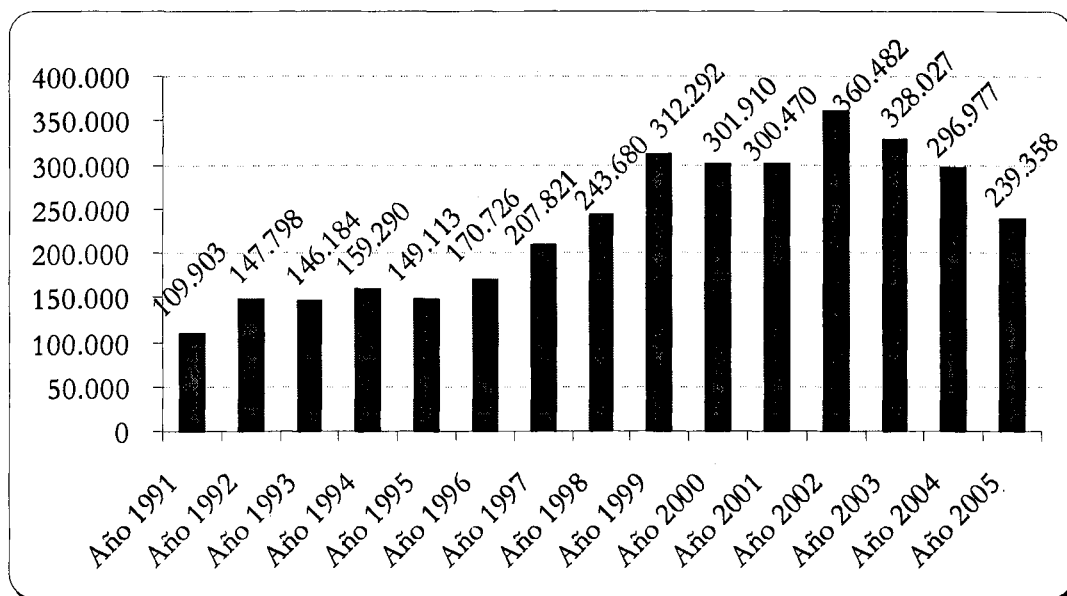
²⁶ La jueza a cargo del caso, Silvia González, gestionó una pericia a Gendarmería sobre las diecisiete armas secuestradas tras el tiroteo. Se sospechaba que el origen de las mismas correspondían a un procedimiento realizado por un grupo operativo manejado por Rodríguez.

²⁷ Así se refirió el entonces gobernador Eduardo Duhalde a la policía Bonaerense, en el año 1994.

²⁸ Poco antes del asesinato de José Luis Cabezas, la Revista Noticias, tituló una de sus notas y la tapa de la misma con el título "Maldita Policía". El artículo, señalaba como el cobro de coimas y sobornos que controlaba la bonaerense y como se repartían los mismos entre los jefes policiales.

probablemente de la crisis político-económica desatada en el país luego de la renuncia del Dr. De La Rúa.

Gráfico 1: Evolución anual de los Hechos Delictuosos registrados en la Provincia de Buenos Aires. Período 1991-2005



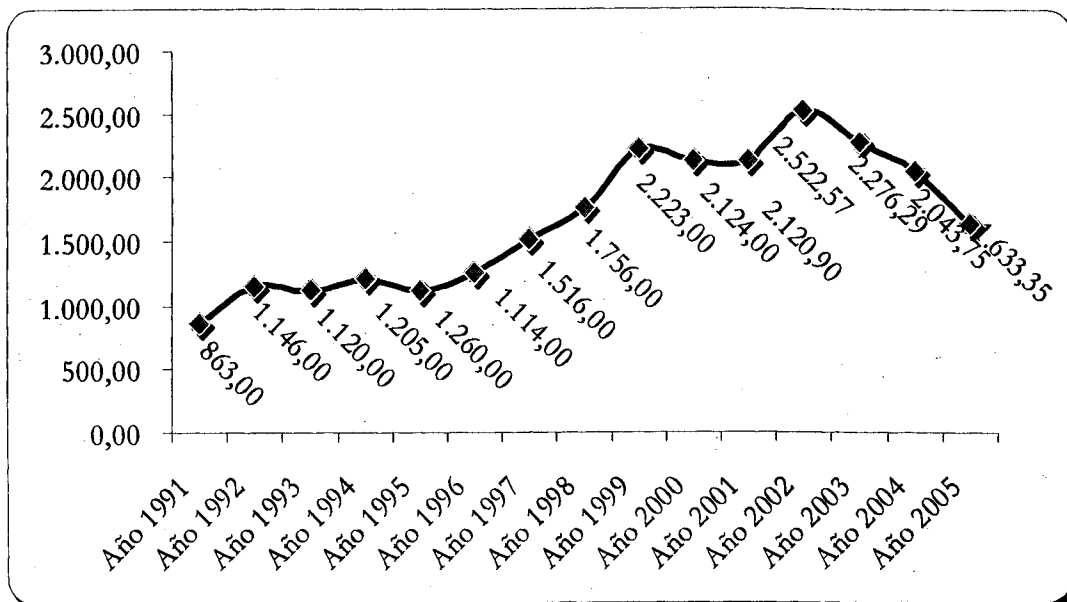
Fuente: Elaboración propia en Base a datos del Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Como indica el cuadro anterior se puede observar un aumento constante en el número de delitos registrados durante la década del noventa, llegando a un "pico" en los años 1999 y 2002.

Una de las explicaciones del incremento del número de delitos podría estar relacionada al aumento de la pobreza, ya que la correlación entre la variación el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza y el número de delitos cometidos es de 0.75²⁹, demostrando una estrecha relación entre uno y otro. No obstante ello, sería algo sumamente simplista adjudicar este proceso en exclusividad a la indigencia o la marginalidad.

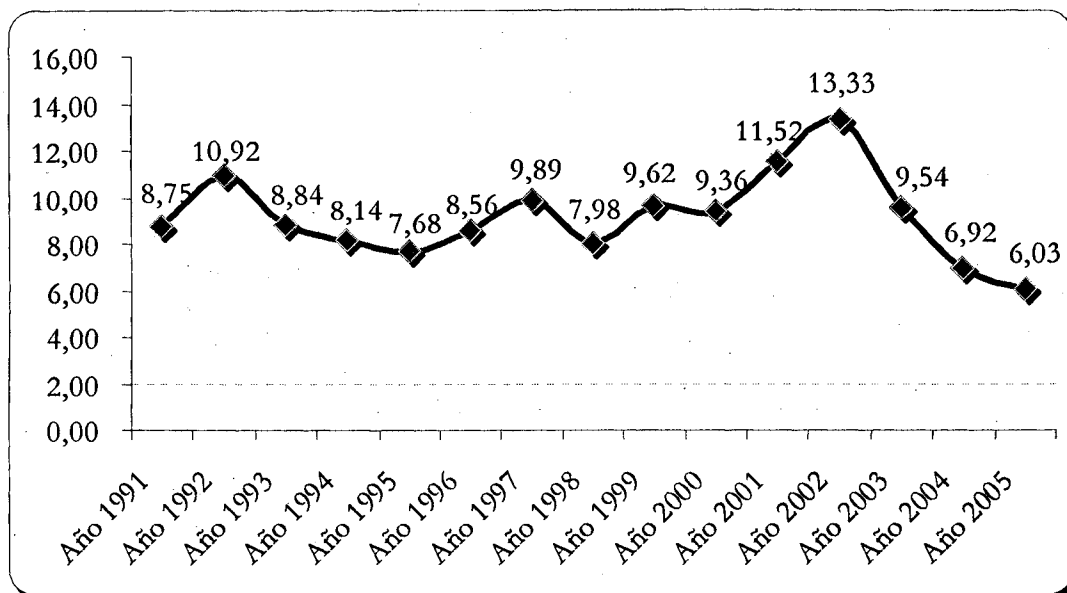
²⁹ El cálculo es el resultante entre el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza en los aglomerados del conurbano bonaerense extraído de la Encuesta Permanente de Hogares y el número de Hechos delictuosos registrados en la provincia de Buenos Aires entre los años 1991 y 2005.

Gráfico 2: Evolución anual de la tasa de Hechos Delictivos registrados cada 100.000 Hab. en la Provincia de Buenos Aires. Período 1991-2005



Fuente: Elaboración propia en Base a datos del Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Gráfico 3: Evolución anual de la tasa de Homicidios Dolosos registrados cada 100.000 Hab. en la Provincia de Buenos Aires. Período 1991-2005



Fuente: Elaboración propia en Base a datos del Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

La tasa de homicidios dolosos se ha mantenido relativamente estable durante la década del noventa oscilando entre los 8 y 10 casos cada 100.000

habitantes, pero ascendiendo por sobre el promedio en 2001 y 2002 para luego descender.

A grandes rasgos, los anteriores gráficos parecen indicar en líneas generales un aumento de los ilícitos, mayormente relacionados con la realidad socioeconómica que con el desempeño policial.

Purgas

Si bien es a finales del año 1997 cuando se promulgan las leyes que dan un cambio estructural a la Policía de Buenos Aires, el gobierno provincial ya había comenzado a llevar adelante acciones varios meses atrás.

Ante el crecimiento exponencial de denuncias efectuadas contra funcionarios policiales y la cada vez más complicada gestión provincial en materia de seguridad, Duhalde envió a la legislatura provincial, a fines del mes de julio del 1996, un proyecto de ley que ponían en disponibilidad a los 47.000 agentes que componían a la bonaerense por el lapso de un año. Según pudo explicar un diario que hacía mención de la noticia (Clarín, 10.09.1996), este recurso permitiría hacer relevos, disponer retiros y jubilaciones, con el fin de llevar adelante el proyecto de reestructuración³⁰.

Finalmente, el 3 de diciembre del mismo año la medida fue aprobada por el Congreso provincial, la ley³¹, en su dinámica, proponía básicamente una purga de la Policía Bonaerense. Varios legisladores opositores, principalmente del Frepaso y la UCR, se opusieron a la medida argumentando que la misma podía convertirse en un instrumento para llevar adelante venganzas personales o provocar ascensos acelerados a ciertos oficiales afectos a los funcionarios de turno, (La Nación, 03.12.1996). No obstante ello, había un consenso general de

³⁰ La disponibilidad está prevista en la Ley 10.430, que es la que regula la actividad de los empleados públicos provinciales. En 1992 y 1993 la Legislatura aprobó una disposición similar y, en esa oportunidad, Duhalde cesantó a 12.000 agentes. Durante ese período se registró la mayoría de las 3.600 exoneraciones de policías involucrados en irregularidades. El 25 por ciento tenía causas penales. La Ley Orgánica de la Policía también tiene un mecanismo propio de sanción y penalización. Se trata de los sumarios administrativos que pueden terminar con la expulsión de los agentes de seguridad.

³¹ La normativa, se denominó como Ley de Emergencia Policial número 11.880.

gran parte del recinto parlamentario, que había clamado contra el denominado gatillo fácil y la corrupción en la policía provincial.

La votación sólo fue alterada por un grupo de agentes policiales, que según afirmaron, respondían a otros ex-policías y policías en actividad, que manifestaban el descontento existente en distintos sectores de la fuerza, los cuales estaban vestidos de civil y habiéndose ubicado en los palcos de la legislatura aclamaba a aquellos legisladores que votaban en contra el proyecto (La Nación, 23.11.1996).

Esto demuestra la reticencia al cambio existente de grandes sectores dentro de la policía mediante la utilización de la intimidación y la violencia como forma de expresión, una práctica común que se reproduce con el objetivo de reivindicar ante el poder político el control de la seguridad para la policía, para así continuar reproduciendo las prácticas violentas de regulación de delito, la autofinanciación mediante el cobro de sobornos y mantener sin modificaciones la organización jerárquica de la fuerza.

También desde un misterioso grupo formado por supuestos oficiales y ex – oficiales denominado MOPOL (Movimiento Policial)³², emitieron varios comunicados llamando a los oficiales a autoacuartelarse y sostuvieron que el secretario de Seguridad bonaerense, Eduardo de Lázzari, debía renunciar, ya que desde que asumió *“demostró el desprecio por nuestra institución y sus hombres”* (La Prensa, 28.11.1996).

La Ley de Emergencia Policial, era la afirmación legal que tenía el poder político para intervenir en materia policial, ya ese pacto entre poder y policía estaba quebrado, la Bonaerense no sólo no había podido mantener márgenes bajos del delito por medio de la violencia y el gatillo fácil, sino que varios de sus funcionarios estaban afectados por casos severos de corrupción y cohecho.

³² Esta no fue la primera aparición del MOPOL, que por ejemplo defendió los reclamos carapintadas a finales de la década del ochenta, esta organización usualmente se ha manifestado para ponerse al frente de algún reclamo en particular por parte de la policía, apareciendo de manera esporádica sin caras visibles ni demostrando organización alguna.

Un cambio en el status quo era una situación que afectaría grandes intereses dentro de la fuerza por ende, no sería extraño se llevaran adelante acciones que intentasen limitar al poder político en su intención reformadora.

Tal vez como una venganza ante esta medida, llevada adelante desde el ejecutivo provincial, ocurrió quizás el caso más representativo y que marcó el desenlace posterior de la policía bonaerense. El 26 de enero de 1997 ocurrió el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. El hecho, contó con la participación directa de cuatro oficiales y suboficiales de la bonaerense, quienes supuestamente, fueron instigados para cometer el homicidio.

Para ello, los oficiales conducidos por Prellezo, actuaron en conjunto con una banda de delincuentes conocida como "los Horneros", quienes ya habían participado en varios ilícitos por contar con el apoyo policial³³.

La Reforma

El 19 de diciembre de 1997, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, promulgó el *decreto 4506/97* (BOLETIN OFICIAL, 31.12.1997) a través del cual dispuso "*la intervención de la Policía Bonaerense a los efectos de su reorganización*" y estableció el plazo máximo de dicha intervención en noventa días. A su vez, esa misma jornada, mediante otro decreto, el *4508/97* (BOLETIN OFICIAL, 31.12.1997), designó al Dr. Luis Lugones, como "*interventor de la Policía Bonaerense*". Lugones fue el primer jefe civil de la Bonaerense en más de 30 años, antes de ocupar ese cargo, fue diputado provincial, participó en la comisión que redactó el nuevo Código de Procesamiento Penal y presidió como diputado la comisión de investigación del caso Cabezas (La Nación, 28.03.1997).

Al día siguiente, Duhalde anunció públicamente estos cambios y los justificó diciendo que el objetivo de fondo era hacer efectiva una transformación

³³ Aquí sólo haremos una mención explícita de la participación de efectivos de la policía Bonaerense en el asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas, para más información acerca de este hecho puede consultarse VECCHI, A. (2004), *El Crimen de Cabezas. Radiografía de un país mafioso*. Buenos Aires: Biblio. y BONASSO, M. (2000), *Don Alfredo*, Buenos Aires: Planeta.

institucional que permitiera conformar una nueva organización del sistema policial provincial.

Para ello, Duhalde había decidido implementar el "*Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires*" elaborado por los doctores León Arslanián y Alberto Binder especialistas en materia de justicia y seguridad. En él, se estableció que la reformulación del sistema de seguridad provincial no podía producirse por medio de *soluciones cortoplacistas* dado que la crisis en la cual estaba inserta la seguridad provincial comprometía al sistema en conjunto y que debían tenerse en cuenta todos aquellos sectores relacionados a la problemática del delito y la seguridad. Se trataba de una cuestión altamente compleja, que afectaba a los diversos componentes institucionales y áreas de gobierno vinculadas al tema, y cuyas expresiones más tangibles estaban dadas por el ineficiente desempeño de la justicia penal, la crisis del sistema de investigación de los delitos, el autonomía del sistema de seguridad privada, la ausencia de medios y orientaciones generales en materia de prevención, seguridad y persecución penal, los problemas del tránsito, la falta de una relación dinámica entre el sistema de seguridad y la comunidad, y la ineficiencia de las instancias y mecanismos de conducción política del sistema de seguridad (ARSLANIAN BINDER, 1997, pp.1).

Según el plan, se proponía fraccionar a la estructura de la Policía Bonaerense y organizar un nuevo sistema policial sobre la base de una serie de puntos concretos previamente establecidos (SAÍN, 2001. pp. 92) tales como:

- La creación de una Policía de Investigaciones, encargada de la investigación criminal en colaboración con la *Policía Judicial* ya creada por medio de la ley de Ministerio Público,
- El fortalecimiento de la *Policía Judicial* mediante el traspaso de los cuerpos técnicos y periciales de la actual policía
- La creación de un conjunto de "*Policías de Seguridad a la Comunidad de base Departamental*", estructurada en cada uno de los 18 departamentos

judiciales existentes en la provincia de Buenos Aires y encargadas de la prevención del delito y del mantenimiento de la seguridad pública;

- La creación de un nuevo cuerpo de seguridad encargado del “*traslado de detenidos*” y de “*su custodia preventiva*”;
- La creación de una “*Policía de Tránsito Autónoma*” encargada de la seguridad vial.

Junto con esto, se llevó a cabo una intervención de la fuerza por noventa días, se planeaba que durante ese tiempo se establecieran 18 departamentos policiales autónomos y un cuerpo de instructores judiciales, para que llevase adelante los sumarios que hasta ese momento realizan los policías de cada comisaría. También se eliminaron La jefatura, la subjefatura y las seis direcciones generales que funcionaban en La Plata, junto con las divisiones regionales que organizaban a la fuerza de acuerdo con el territorio de la provincia, estas últimas se transformaron en departamentales, que pasaron a estar controladas por los oficiales de más antigüedad, lo cual causó *a priori* dificultades ya que estos agentes manifestaron su temor sobre la posibilidad de tener que dar órdenes o sancionar a colegas de las seccionales con el mismo rango y de inmediato pidieron un aumento en sus salarios (Clarín, 23.12.1998).

Básicamente el plan pretendía cambiar esa estructura vertical que tenía la fuerza, por una descentralizada, con mayor capacidad de gestión en cada una de sus unidades regionales. Además, esta nueva concepción, que desagregaba a la policía en varias, cada una con una especialidad (judicial, tránsito, comunitaria, etc.) dotaba a cada departamento de un mayor grado de tecnicidad o especialización, evitando así, como venía sucediendo, que una misma agencia, realice simultáneamente más de una función. La transformación consistía, en un proceso de diferenciación funcional, desagregación organizacional y descentralización del mando (SAÍN, 2001. pp. 92).

El plan sugería un alto nivel de control por parte de las autoridades políticas, por ende se sugería la creación de un Ministerio de Seguridad

provincial, donde se cristalice la autoridad política en materia de policía y seguridad ciudadana.

El 30 de diciembre, la Legislatura Provincial promulgó la ley 12.068 (BOLETIN OFICIAL, 12.01.1998) por medio de la cual se convalidó la intervención de la Policía Bonaerense y se creó la Comisión Bicameral encargada del "seguimiento y fiscalización de las políticas de prevención del delito, seguridad, criminalística, criminología e inteligencia y de los órganos y actividades que desarrollan las mismas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires". A dicha comisión, compuesta por cuatro representantes de cada una de las Cámaras en igual número por la mayoría y la minoría, se le fijó como objetivo "llevar a cabo un control directo y permanente de las tareas medidas y normas que se implementen con motivo de la reorganización del sistema de seguridad". Para ello, la comisión debía participar en la elaboración de todos los proyectos de ley a que diere lugar la reorganización del sistema de seguridad y también debía producir un informe periódico cuando lo estime necesario. Ese mismo día, la Legislatura también sancionó la ley 12.069 (BOLETIN OFICIAL, 12.01.1998) a través de la cual se creó el "Instituto de Política Criminal y Seguridad" como entidad "autónoma y de carácter técnico" encargada del "seguimiento del proceso de reestructuración del sistema de seguridad" y de la "elaboración de planes, proyectos y propuestas tendientes a establecer políticas estables en la materia"

El 15 de julio de 1998, después de varios meses de debate parlamentario fueron promulgadas como la ley 12.154 Provincial de Seguridad Pública y la ley 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, en base a sendos proyectos enviados por el Ejecutivo provincial. Ambas normativas regulaban el ámbito de actuación de la policía, las funciones la nueva organización, la dependencia jerárquica, la disposición territorial, la relación con la comunidad, la instrucción y formación y el reequipamiento.

La ley de Seguridad Pública, establecía el marco de acción en materia tanto legal como institucional para aquellas políticas públicas dictadas en la provincia de Buenos Aires en lo referentes a seguridad ciudadana. El artículo 2 de dicha normativa, establece una definición de lo que se entiende por

seguridad pública, cuestión que hasta ese momento no estaba reglamentada y la contempla como *“una competencia exclusiva del Estado”* y que importa para los ciudadanos para *“el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales”*.

La ley identifica a la seguridad pública como una cuestión inherente a múltiples aspectos y que su tratamiento conlleva la acción de diversas agencias estatales, la seguridad privada y la participación comunitaria³⁴. Se plantea también la creación de los siguientes organismos: los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad, los Foros Departamentales de Seguridad, y por los Defensores Municipales de la Seguridad; con el fin de incluir a la ciudadanía, logrando así no sólo la articulación de demandas sino también tener mecanismos de control de la policía y de aquellos sectores relacionados con la seguridad. Cada uno de estos organismos creados actuaría en distintas esferas jurisdiccionales que irían desde lo vecinal hasta lo departamental, incorporando no sólo a vecinos sino también a legisladores y funcionarios del sistema judicial.

Los foros vecinales estarían conformados con aquellas organizaciones interesadas en materia de seguridad que compartieran una ubicación territorial con alguna comisaría y tendrían una variedad de funciones tales como evaluar el funcionamiento de los organismos de seguridad públicos y privados, intervenir en cuestiones relacionadas a la seguridad pública de su territorio, articular apoyos y demandas de los vecinos, etcétera. Mientras que los Foros Municipales de Seguridad, actuarían en el ámbito local estando conformados por autoridades del poder ejecutivo y legislativo municipal, además de miembros de organizaciones de la sociedad civil y miembros de los foros vecinales, sus acciones serían idénticas a las desarrolladas por éstos últimos aunque estarían orientadas al ámbito local del distrito. Actuando en el ámbito de cada

³⁴ El Art. 5 de la ley 12.154, establece que los organismos que componen el sistema de seguridad pública, son a)El Gobernador de la Provincia; b)El Poder Legislativo de la Provincia; c)El Poder Judicial de la Provincia; d)El Sistema Penitenciario Bonaerense; e)El Sistema de Instituciones de Menores; f)El Patronato de Liberados; g)El Sistema de Defensa Civil; h)Las Policías Departamentales de Seguridad; i)La Policía de Investigaciones Judiciales; j)La Policía de Seguridad Vial; k)Los Foros Departamentales de Seguridad; l)Los Foros Municipales de Seguridad; m)Los Foros Vecinales de Seguridad; n)Los Defensores Municipales de la Seguridad

Departamento Judicial, se encontrarían los Consejos Departamentales de Seguridad y estarían integrados por representantes de Los Defensores de la Seguridad Municipal, correspondientes a cada localidad que integre el departamento judicial, además de un diputado y un senador provincial, junto con algunas autoridades municipales. Finalmente se crea la figura del Defensor Municipal de la Seguridad, que será un ciudadano designado a partir del voto de los Miembros del Foro Municipal de Seguridad Pública, el cual contará con dos funciones centrales: representar y defender a los ciudadanos frente a situaciones irregulares provenientes de organismos estatales competentes en materia de seguridad ciudadana, y por el otro lado, controlar el funcionamiento de la seguridad a nivel municipal.

A pesar de estar contenido en la ley, y tener por objetivo asimilar un reclamo interactivo por parte de la ciudadanía, los mecanismos de participación comunitaria recién fueron puestos en práctica mediante un decreto del gobernador promulgado en enero de 1999. No obstante ello, para abril del mismo año, sólo el 16% de los municipios establecieron defensores Municipales de la Seguridad (SAIN, 2001, p. 116). Esto, demuestra que los canales de participación ciudadana, seguían siendo endebles y la comunidad continuaba sin herramientas concretas a los fines de canalizar sus demandas en materia de seguridad, continuando con el monopolio policial en materia de seguridad y dificultando el establecimiento de puentes entre la policía y la comunidad.

La ley 12.155, regulaba la organización de la policía de la provincia de Buenos Aires, reestableciendo sus funciones y delimitando su organización entre las distintas dependencias. El primer gran avance que se presenta en esta normativa, es que tiene en cuenta en la definición de las funciones de la policía el defender los derechos de los ciudadanos, cuestión que en el decreto – ley N° 9551/80, no estaba establecido, ya que se definía a la policía como “(...) *una Institución Civil Armada que tiene a su cargo el mantenimiento del orden público, colaborando en la obtención de la paz social*”.

La normativa establecía los procedimientos y organizaciones de las subdivisiones que tiene la policía de la Provincia de Buenos Aires y que

componen el sistema provincial de seguridad pública: La Policía de Seguridad Departamental, la Policía de Seguridad Vial y la Policía de Investigaciones.

La Policía de Seguridad Departamental, tiene como función la de ejecutar acciones en materia de prevención y conjuración del delito además del mantenimiento y resguardo de la seguridad pública. Su distribución territorial, se estructuró en base a la organización de los Departamentos Judiciales de la Provincia de Buenos Aires, estableciendo su autonomía funcional, administrativa y financiera. Sus acciones en materia de inteligencia se orientarían en base a la prevención del delito, las cuales, serían coordinadas a través de la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito, dependiente de la Secretaría de Seguridad del Ministerio de Justicia y Seguridad, lo cual era de cierta forma contradictorio con el principio de descentralización, ya que, se concentraba en un organismo la información de distintas unidades descentralizadas.

La policía de Investigaciones en función judicial tenía por función la de auxiliar al poder judicial competente en la búsqueda y recolección de información como así también el llevar adelante las actuaciones necesarias en materia de investigación criminal. Así también debe desarrollar y tener disponible, las bases de datos y todos los elementos que le faciliten la investigación de delitos complejos a los fines de facilitar las investigaciones que le sean asignadas. Esta cuestión última, va más allá de los pedidos provenientes de la justicia, excediendo las funciones que le son asignadas mediante la normativa legal habilitante. Con lo cual, se contaban con dos ámbitos diferentes en donde se produciría inteligencia policial conducida por el poder administrativo (SAIN, 2001, p. 108-109). Esta policía contaría además con dos agencias importantes, por un lado La Dirección General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad, encargada de la reunión y análisis de información, de utilidad para la resolución de los casos requeridos y La Dirección General de Policía Científica, encargada de realizar los estudios científicos necesarios a los fines de determinar las circunstancias en las que se produce el delito.

Por último, la policía de Seguridad Vial, se le fijaba las funciones de resguardar el tránsito y el transporte de personas tanto en las ciudades, como en las rutas y caminos correspondientes a la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires.

Con esta división de las policías, se hacía un reparto funcional en donde la Policía Departamental y la Policía de Seguridad Vial, se encargaban de las labores de prevención del delito y resguardo del orden, mientras que la Policía de Investigaciones, se encargaba de las investigación criminal, es decir de todas aquellas acciones destinadas a combatir el crimen organizado o resolver delitos que necesiten del desarrollo de búsquedas de información y su análisis.

La normativa presentaba importantes innovaciones frente al decreto-ley promulgado durante la dictadura y que había establecido la organización de la policía hasta ese momento y que tenía una concepción vertical y militarista de la estructura orgánico – funcional de la policía. Los artículos 12 y 13 dotaban a la policía de descentralización operativa, dotando al Ministerio de Seguridad de la potestad de crear nuevas unidades policiales de acuerdo a la realidad criminológica que haya en una extensión territorial. Respecto a la reunión de información para objetivos policiales, queda debidamente reglamentada la necesidad de comunicar ante el organismo judicial de competencia los objetivos por los cuales son requeridos estos datos, además, queda prohibida la recopilación de datos de cualquier persona motivada por condiciones de raza, ideología, cultura, social, política, profesional o de nacionalidad.

Con el objetivo además de limitar la corrupción interna, el abuso de poder y las violaciones a los derechos humanos, se crea la Auditoria General de Asuntos Internos, con la función de prevenir, controlar y sancionar cualquier conducta que sea considerada una falta ética o exceso cometido por algún funcionario policial. Con lo cual, se presenta una herramienta interna importante que hasta ese momento no estaba contenida de forma intra-organizacional, ya que todos los controles que existían respondían a una lógica jerárquica, es decir eran realizados por un superior a un subordinado o bien debían ser realizados por la vía judicial presentando una denuncia en un juzgado.

De esta forma podemos señalar que además de las actualizaciones en materia de operatividad en la labor policial, hay dos conceptos básicos que son introducidos en estas dos leyes, por un lado la incorporación de la función del ciudadano como actor de importancia en materia de seguridad, reconociendo el deber de defensa y resguardo de los derechos humanos por parte de la policía y por el otro lado, el establecimiento de mecanismos de control y fiscalización de la acción policial a los fines de prevenir e impedir hechos de corrupción dentro de la organización policial.

Respecto a la actuación y los principios que regulan la actividad policial, se incluían en la ley 12.155 gran cantidad de conceptos hasta ese momento no tenidos en cuenta debido a la antigüedad de la ley precedente promulgada en tiempos de dictadura. La misma, profundizaba aún más el marco legal en defensa de los derechos humanos, enmarcado el mismo dentro de un respeto por los tratados internacionales y estableciendo los "principios de gradualidad" y de "razonabilidad", los cuales regulaban el uso de la fuerza privilegiando las acciones preventivas frente a las reactivas y acotando el margen de arbitrariedad por parte de los funcionarios policiales.

Se regulaba así el uso del arma de fuego solamente en caso de legítima defensa propia o de terceros y/o tratando de reducir los daños causados por ésta al mínimo. El uso de las mismas, tenía que estar acompañado con un aviso por parte del funcionario policial, salvo que esto pusiese en riesgo su vida o la de terceros.

Además, se establecía el resguardo legal frente a los delitos de tortura, corrupción y el derecho a reserva en cuestiones que afecten el honor y los intereses privados de la personas. Además se descartaba también el principio de obediencia pasiva y ciega, resguardando el no cumplimiento de mandatos que incurrieren en acciones de índole ilegal, o en aquellas que no descendiesen de una autoridad competente. Todas estas cuestiones, si bien estaban contempladas dentro del Código Penal y sus leyes complementarias, como así también existían fallos judiciales que sentaron precedentes, no estaban presentes dentro del marco legal de la policía hasta la promulgación de esta ley.

Respecto a la capacidad de realizar aprehensiones por parte de la policial sin mediar una orden judicial, la nueva ley disminuía de 24 a 12 el número de horas en las cuales se podía detener a una persona a los fines de conocer su identidad. No obstante, existía un margen de discrecionalidad, ya que una persona podía ser demorada por el simple hecho de conocer su identidad, sin mediar un delito o una conducta que lo amerite.

Fricciones y Resistencias al Cambio

Si bien en un primer momento, no hubo grandes cuestionamientos acerca del nuevo rumbo que tendría la gobernación en materia Seguridad Ciudadana, no tardaron en aparecer sectores reticentes al cambio, provenientes tanto de la esfera policial como de la política.

En mayo de 1998 se exoneraron a más de 300 comisarios, muchos de ellos jefes departamentales o responsables de comisarías del conurbano. Esto, ocasionó una suba de reclamos por parte del personal apartado y de figuras políticas ligadas a ellos. El 29 de junio de 1998, frente al Ministerio de justicia y Seguridad bonaerense, se aglutinó un número importante de oficiales expulsados, exigiendo que se los reingrese a la fuerza y afirmando que sobre ellos había "una persecución política", aunque los agentes separados en su mayoría estaban relacionados con los mecanismos de recaudación clandestina (La Nación, 02.08.1998). Simbólicamente dejaron sus gorras frente al edificio donde funcionaba la jefatura de la ex Policía Bonaerense, razón por la cual fueron denominados los "sin gorra". Figuras políticas del oficialismo provincial se sumaron a su reclamo, entre ellos se encontraba el titular de la comisión de seguridad del Senado Provincial, Horacio Román quien sostuvo *"que no hubiese aprobado la ley que ponía a disponibilidad al total de los efectivos de la bonaerense si hubiese sabido en la forma en que se iba a usar"* (La Nación, 02.08.1998). También se sumó al reclamo Juan José Álvarez ex intendente de Hurlingham quien sostuvo que *"La medida quizá fue algo exagerada y creo que algunos casos necesitan revisión"* (La Nación, 02.08.1998). Como estos dos referentes emergieron varios más ligados fuertemente a la política municipal, poniendo al descubierto la intrínseca relación entre policías y políticos locales.

Ya de cara a las elecciones de 1999, y con un escenario complicado para el PJ ante el avance de la Alianza, agrupación que integraba a la UCR y el Frepaso, el candidato a gobernador y entonces vicepresidente, Carlos Ruckauf, de cara a un electorado al que reconocía a la inseguridad como uno de los principales problemas, apostó a un discurso de "mano dura", sosteniendo que *"hay que meterle balas a los delincuentes"* (Clarín, 27.02.2000). Mostrándose crítico y escéptico a las medidas realizadas, cuestionó fuertemente las reformas realizadas en materia de Seguridad desde 1997. Entre sus principales propuestas de campaña, sostenía que había que tener *"(...) una actitud menos garantista y (colocar) otra vez un policía al frente de la Bonaerense"* (Clarín, 21.04.1999).

Desde la coalición conformada por el UCR-Frepaso, también se sumaron las críticas en materia de seguridad. Los principales candidatos de este frente, aseguraron que la gestión del gobernador Duhalde (y en ese momento candidato a presidente por el Partido Justicialista), *"era el culpable de la ola delictiva en el conurbano"* (Clarín, 21.04.1999). Además solicitaron la renuncia del ministro Arslanian, titular de la cartera en materia de seguridad y responsable en gran parte de los cambios realizados en este sentido en la provincia de Buenos Aires. Posse, candidato a vicegobernador, sostuvo que las políticas implementadas eran "un rotundo fracaso", a pesar que las leyes en este sentido aprobadas por la legislatura provincial contaron con el voto positivo de los diputados y senadores de esta fuerza (Clarín, 21.04.1999).

Ante este escenario, era de suponer que era el fin de las reformas y la cancelación de un plan en cierto sentido progresista de la seguridad pública para la provincia de Buenos Aires.

Finalmente, con la aprobación del Gobernador Duhalde y con una campaña política a nivel provincial donde los principales candidatos mantenían un discurso de "mano dura" para combatir el delito, Arslanián fue separado de su cargo siendo designado como nuevo ministro el ex-juez de la localidad de Campana Osvaldo Lorenzo, quien era un hombre cercano a numerosos policías separados de su cargo por corrupción y uso excesivo de la fuerza (Página 12, 08.08.1999).

En el acto de asunción del nuevo ministro, Duhalde felicitó a Arslanian, afirmando que había hecho un trabajo duro y que “cuando pasen los tiempos de las campañas electorales, quienes vengán a gobernar la Provincia advertirán la necesidad de continuar con la política iniciada por el ministro saliente” (Página 12, 28.09.1999). De esta forma, estaba reconociendo detrás de la salida de Arslanián una estrategia meramente electoral.

Postergación y Crisis

A pesar de una derrota a nivel nacional, el PJ logra imponerse en los comicios bonaerenses colocando a Carlos Ruckauf como gobernador, quien asume el cargo el 10 de diciembre. El nuevo gobernador designa como Ministro de Seguridad, al ex militar Aldo Rico, reemplazando a Carlos Soria quien había asumido después de la renuncia de Lorenzo³⁵, con el objetivo de demostrar un compromiso con el tema, reemplazando la imagen “progresista” que había caracterizado a León Arslanian, por una más conservadora y reaccionaria.

Rico, había sido reelegido intendente de San Miguel en las mismas elecciones que ganó Ruckauf, cargo que no asumiría para hacerse cargo de la cartera ministerial.

Envuelto en una serie de conflictos con la prensa y tras sufrir una serie inconvenientes con el gobernador³⁶, tuvo que retornar a su cargo en el municipio, dejando al mando del cargo a Ramón Verón, un excomisario, que había estado a cargo de la Superintendencia de Coordinación Policial, organismo que nucleaba las 18 departamentales creadas por el ministro Arslanian.

³⁵ Quien había dejado su cargo, junto a una serie de funcionarios y Jefes Departamentales, luego del operativo realizado en la que fue denominada la “Masacre de Ramallo” (Página 12, 18.09.1999).

³⁶ El 6 de enero del año 2000, Rico agredió verbalmente a un grupo de periodistas que intentaba sacarle una serie de fotografías. Días atrás de ese incidente, emitió una resolución interna que impedía a los empleados varones del Ministerio usar el pelo largo o aros en las orejas y las mujeres no podían utilizar minifaldas, lo que ocasionó la ira del gobernador. Finalmente un diario lo relacionó con Carlos “el indio” Martínez, otro ex – carapintada, que participó junto a él los levantamientos a finales de los ochentas y que estaba acusado de homicidio. Rico, reunió a un grupo de periodistas y les afirmó que Martínez, era parte de la custodia del entonces presidente Fernando De La Rúa, mostrándoles una foto, en la que una persona similar a Martínez escoltaba al jefe de Estado. El ministro no tenía en cuenta que Martínez estaba detenido en Paraná y que la persona de la fotografía era un oficial de la Policía Federal Argentina.

Con Verón, volvió el control de la policía por un policía y bajo el lema de mano dura del gobernador Ruckauf aumentaron no sólo las denuncias por robo y los homicidios, sino también, los casos de violencia policial y "gatillo fácil". En los dieciocho meses que transcurrieron entre julio de 1998 y diciembre de 1999, se comunicó a la corte provincial 129 denuncias de torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes a menores (VALLESPER, 2002. pp. 136-137). Esto es: un promedio de 7,16 casos por mes, añadiendo que en los siete primeros meses de 2000, las denuncias treparon a 159, es decir una media de 22,71 casos por mes, o un caso por día hábil. Es decir, se triplicaron desde la Asunción del gobernador Ruckauf en la provincia.

En el marco de una situación social cada vez más deteriorada, se desencadenaron los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001, en donde se produjeron numerosos saqueos a supermercados y comercios en todo el país provocando la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa. Unos días posteriores a la dimisión del máximo mandatario, abandonó su cargo también el Gobernador Ruckauf, dejando a su vice el Ing. Felipe Solá como responsable de la gobernación.

Los primeros meses del año 2002, se caracterizaron por la reiterada aparición de manifestaciones públicas de organizaciones sociales en reclamo de políticas destinadas a mejorar la situación de los sectores más populares. Uno de los lugares más comunes en donde se realizaban este tipo de actos era el Puente Pueyrredón que separa la Ciudad de Buenos Aires con el Partido de Avellaneda, el cual es transitado por numerosas personas que ingresan y egresan de la Capital Federal. La mañana del día 26 de junio, los medios de comunicación advertían de una multitudinaria manifestación que se produciría en ese lugar en reclamo de mejoras en los planes sociales. Para ello, se dispuso un importante operativo policial, en donde además de numerosos efectivos de la Policía Federal, Gendarmería y Prefectura, hubo un gran número de Policías de la Provincia de Buenos Aires, destacando la presencia de los cuerpos de Caballería e Infantería (Clarín; 26.07.2002). Una columna de manifestantes intenta pasar el vallado policial, siendo impedido el paso, por parte de la Policía Bonaerense desatando una desmedida represión, lo que ocasiona la muerte de dos militantes de unas de las agrupaciones sociales

conocida como Aníbal Verón. Los fallecidos eran Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, ambos dejaron de existir a causa de heridas de arma de fuego en las cercanías de la estación férrea de Avellaneda. Por este hecho resulta imputado el jefe del operativo de ese momento, el Comisario Inspector Alfredo Franchiotti, junto a otros policías, quienes posteriormente fueron detenidos por orden de la justicia.

Luego de estos hechos tanto el gobierno provincial como el nacional fueron ejes de los reclamos del esclarecimiento de las muertes de los dos jóvenes militantes. Por ello, se realizaron marchas masivas y numerosos cortes de calles.

El hecho fue conocido como la Masacre de de Avellaneda y nuevamente parte de la Policía Bonaerense estaba implicada en el hecho. El Dr. Duhalde fue duramente criticado por la forma de actuar y la represión aplicada ante la protesta social, estos hechos tiraban por la borda todo intento de revalidar la presidencia en las elecciones del 2003, ya que, distintos sectores políticos y sociales, pedían su renuncia y que se adelanten las elecciones.

El hecho desencadena además, la renuncia del entonces Ministro de Seguridad Provincial Luis Genoud, haciéndose cargo de la cartera el Dr. Juan Pablo Cafiero, quien hasta ese momento era responsable de la cartera de Desarrollo Social de la Provincia.

Secuestros, crisis y Nueva Reforma

El mismo día en el que el nuevo ministro asume el cargo se produce el secuestro de Diego Peralta, un estudiante de 17 años, por quien sus captores pedían la suma de 200.000 dólares. El hecho ocasionó una fuerte conmoción social, ya que, fue seguido de cerca por todos los medios de comunicación a raíz de las numerosas marchas locales organizadas por amigos y familiares de la víctima con el fin de que los secuestradores liberen al joven. Los padres de la víctima lograron reunir una cifra importante de dinero, aunque bastante menor a lo que pretendían los captores, la cual fue entregado a fin de conseguir la liberación del menor.

A pesar de haber efectuado el pago del rescate, los padres de Diego nunca más lo volverían a ver con vida. A más de un mes de haber ocurrido su captura, el cuerpo sin vida de Diego Peralta fue encontrado en la localidad de Espeleta, flotando boca abajo y con las manos atadas en una tosquera.

El desenlace trágico de este secuestro hizo que se generaran cruces de responsabilidad por el hecho, el Gobierno Nacional acusaba al Provincial de que su jurisdicción era de absoluto descontrol, como respuesta el Gobernador Solá contestaba que la Policía Provincial estaba desbordada por la cantidad de hechos, esto devino en una acusación de un complot, del entonces secretario de Planificación y Logística de Seguridad, de la Policía Bonaerense, Marcelo Saín, quien sostuvo que "el PJ Bonaerense planeaba desestabilizar la gestión de Juan Pablo Cafiero" y que el financiamiento de la política en la provincia provenía de "actividades ilegales como el narcotráfico, el juego y la prostitución". (Clarín, 06.01.2003a).

En el breve período que fue secretario de Planificación y logística de Seguridad, las declaraciones de Saín desataron reiteradamente la polémica. Entre sus propuestas manifestó la necesidad de Sindicalizar la policía bonaerense, a los fines de que los oficiales puedan hacer reclamos gremiales (Clarín, 06.01.2003b). También publicó una investigación junto con otros funcionarios del Gobierno bonaerense, legisladores, miembros de la Justicia y representantes de organismos de derechos humanos, en la cual sostenían que la bonaerense utilizaba métodos de la dictadura para la tortura de personas (Clarín, 19.09.2002). Esto y sus críticas a la relación entre intendentes del conurbano y policías, en cuanto al financiamiento de la política, le valieron tanto el rechazo por parte de las cúpulas policiales, opuestas a la propuestas de gremialismo, como así también el desprecio de gran parte de los intendentes peronistas³⁷ del gran Buenos Aires, quienes no tardaron en calificarlo como enemigo, ocasionando así una abrupta salida de su figura de la función pública.

³⁷ Entre las declaraciones más comprometedoras de Saín, que vinculan a la policía con la política municipal del conurbano, podemos destacar las siguientes publicadas en un libro de su autoría (2008, p. 169-211) en el cual en parte, relata su experiencia como viceministro de Seguridad Bonaerense: "*Detrás de cada problema policial hay un problema político.*" (...) "*El origen de la conspiración hay que buscarla en la interna del justicialismo bonaerense.*" "*Esta gestión ministerial no está dispuesta a avalar ningún tipo de financiamiento de la policía a la política.*"

Además del caso de Diego Peralta, los secuestros³⁸ estaban en aumento en todo el país, teniendo en varios casos como involucrados a personajes mediáticos, como actores, futbolistas y empresarios, lo que ocasionaba que el tema sea reproducido por una multiplicidad de medios de comunicación, instalando la inseguridad (y principalmente los secuestros) como uno de las principales problemas a solucionar (Clarín, 28.03.2003).

Luego del secuestro y muerte de Axel Blumberg, producido en marzo de 2003, su padre, Juan Carlos Blumberg, se transformó en una figura mediática y comenzó a realizar marchas y pedidos reclamando mayor seguridad.

Las acciones de Blumberg tomaron una alta notoriedad mediática, amparándose en su dolor personal, en poco tiempo se había convertido un especialista *ad hoc* en seguridad, elevando una multiplicidad de propuestas para combatir el delito basadas en su mayoría en el concepto de “mano dura”.

Su concepción de la seguridad estaba basada en enmiendas represivas, con una concepción en la cual la única forma en la que se podía hacer frente al problema del delito era mediante el uso de la fuerza, asumiendo que los delincuentes realizan un cálculo costo–beneficio cada vez fuese a delinquir. No obstante ello, era una figura emergente desde la sociedad civil que tenía un alto poder de convocatoria³⁹ y sus demandas representaban los reclamos de muchos sectores de clase media y alta. Por ende, sus peticiones fueron acompañadas por una multiplicidad de firmas recolectadas en los principales centros urbanos del país y fueron enviadas en un petitorio al Congreso de la Nación⁴⁰. Sus pedidos iban desde el aumento penas a imputados en delitos graves, hasta una reforma integral del sistema judicial.

³⁸ A grandes rasgos, se pueden señalar dos tipos de secuestros, el Express, que consiste en privar de la libertad a una persona por un corto período de tiempo (minutos u horas), solicitando un dinero a modo de rescate a un tercero, con un número de comunicaciones bajo por parte de los captores, y el extorsivo, que priva al secuestrado de su libertad por largos periodos de tiempo, solicitando grandes sumas de dinero a sus familiares y/o allegados.

³⁹ En algunos actos realizados, Blumberg llegó a reunir a más de 50.000 personas.

⁴⁰ Entre los principales pedidos al congreso nacional que efectuó Blumberg, se pueden detallar: Aumento de penas para la portación y tenencia ilegal de armas para hacerlo un delito no excarcelable; registro de teléfonos celulares, para que no puedan ser revendidos por terceros ni comprados para usarlos en secuestros extorsivos; aumento de penas para los llamados delitos aberrantes, como violación o secuestro seguidos de muerte; límites a la posibilidad de excarcelación de detenidos, la sumatoria de penas, que los jueces apliquen la suma aritmética de las penas que hubiera correspondido a un detenido por distintos delitos.

Además Blumberg, tenía una situación particular con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, ya que su hijo había sido secuestrado en la localidad de Martínez y permaneció cautivo hasta su asesinato en el partido de Moreno. Por lo cual, solicitó al gobernador una serie de acciones en materia de seguridad y reforma policial. Entre las propuestas destinadas a la Policía de Buenos Aires, se puede detallar (Clarín, 27.08.2004):

- Traslado de detenidos de las comisarías a unidades especiales.
- Reentrenamiento obligatorio de todos los policías.
- Saber cómo se financian las comisarías.
- Mejores sueldos a los policías.
- Reestructuración de Asuntos Internos de la Bonaerense.
- Ascensos transparentes.
- Monitoreo de los policías puestos en disponibilidad.
- Más medios tecnológicos.
- Poder hacer denuncias por vía telefónica.
- Policía Municipal con jefe elegido por el voto popular.

Ante estos nuevos cuestionamientos de la cartera de Seguridad y frente a la salida del entonces ministro Juan José Álvarez, el gobernador Solá apostó nuevamente a la figura de León Arslanian al frente del Ministerio, para continuar con la reforma que había comenzada en su anterior gestión.

Aunque, las repercusiones no tardaron en llegar. Si algo caracterizaba al ex camarista, era su discurso contrario a la mano dura, lo que ocasionó el fuerte cuestionamiento de un Blumberg cada vez más omnipresente, quien sostuvo que Arslanián, *"es una de las personas que hizo mucho daño a la seguridad de la provincia de Buenos Aires"* (Clarín, 08.04.2004). Lo que puso en tela de juicio las acciones del funcionario.

No obstante ello, y antes de asumir su cargo, el flamante ministro tenía elaborado y consultadas con el gobernador una serie de cuestiones a

implementar, que incluían, la articulación de una policía especial destinada a los 31 municipios del Gran Buenos Aires, la creación de un cuerpo especial antisequestros, coordinar los mecanismos de participación ciudadana, unificación del escalafón policial y la creación de alcaldías especiales para los detenidos (Clarín, 2004). Su objetivo era continuar y profundizar los cambios que había iniciado con la reforma policial que había dirigido 6 años atrás estando al mando del ministerio.

El 11 de Mayo del 2004, se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, la ley 13.188, ley que declaraba el estado de emergencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires por el termino de seis meses, tiempo que no fue suficiente por lo que se emitieron prórrogas para la continuidad y vigencia de esta ley, con el objetivo de cumplir el nuevo plan del Ministro de Seguridad. De esta forma, nuevamente se ponían a disponibilidad del ejecutivo la totalidad de agentes de la Policía de Buenos Aires, dotándolo de la posibilidad de separar de sus cargos a los agentes que considere son prescindibles. Es así que mediante diversas resoluciones ministeriales se separaron de su cargo a una cantidad importante de agentes que habían estado implicados o relacionados a crímenes o hechos de corrupción.

Entre los efectivos separados de su cargo, figuraban aquellos implicados en el caso Bru, la masacre de Budge y oficiales a cargo de la investigación de secuestros extorsivos, estos últimos acusados de encubrimiento. También fueron separados algunos efectivos que integraban bandas delictivas dedicadas al robo de autopartes y otros acusados de explotar sexualmente a mujeres en prostíbulos del Gran Buenos Aires. Al 30 de junio de 2004, se habían separado de su cargo a 662 policías (La Nación, 30.06.2004).

El 27 de mayo, la legislatura provincial promulgó la ley 13.202, dando inicio a la creación de la Policía de Buenos Aires 2, basada en patrones de descentralización y escalafón único. Esta nueva policía era independiente del resto de las fuerzas provinciales y nacionales existentes, pero conformante del sistema de seguridad provincial y dependiente del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

El escalafón de esta fuerza es el siguiente (de menor a mayor): oficial, sargento, teniente, teniente 1º, capitán, inspector, inspector mayor, intendente y superintendente. Con esto, se deja de lado el sistema dual de oficiales y suboficiales.

El objetivo con la creación de la presente fuerza de seguridad es, que por medio de su estructura desburocratizada, se tuviese un accionar más rápido y ágil, poniendo más énfasis a tareas como prevención, disuasión y conjuración del delito. Esta nueva fuerza no alojaría detenidos, ni tomaría denuncias por escrito, lo que le permitiría tener una mayor disponibilidad de recursos humanos para las tareas de policiamiento básicas.

Esta fuerza debía estar afectada a los partidos del Gran Buenos Aires, por su compleja realidad en materia de seguridad y al alto número de delitos registrados. La reglamentación de la ley 13.202 fue dispuesta a través del decreto 2988/04, que dispuso que la policía estuviera dividida en 6 estaciones con jurisdicción en los siguientes partidos del conurbano:

- Estación 1: Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre.
- Estación 2: San Martín, Hurlingham y Tres de Febrero.
- Estación 3: Morón, Ituzaingó y Merlo.
- Estación 4: La Matanza.
- Estación 5: Lomas de Zamora y Lanús.
- Estación 6: Avellaneda y Quilmes.

Estratégicamente se planeó que en una primera etapa esta fuerza se abocara al primer cordón del conurbano, para que en una segunda se incluya a aquellos partidos que componen el segundo cordón.

Otra particularidad, que se presentó, fue que la conducción del organismo recayese en un civil, el cual debía poseer título universitario y recibir un curso formativo en materia de seguridad y políticas destinadas al sector. Mientras que la responsabilidad de cada jefatura y subjefatura, recaería de forma transitoria en manos de oficiales de fuerzas federales cuya idoneidad les permitiera hacerse cargo.

En junio, comenzó el proceso de preselección a los que serían los nuevos policías de la Policía de Buenos Aires 2. Hubo más de 4000 inscriptos, pero sólo

fueron aceptados 420. El plan de capacitación incluía dos etapas: la primera de índole académico fue dictada en la Universidad de La Matanza, donde los cadetes, recibieron clases de Derecho (Constitucional, Penal y Procesal), Sociología y Derechos Humanos. La segunda de prácticas de aptitud física y tiro en la localidad de Mercedes, en un predio donde también entrenan los gendarmes que se preparan para misiones en el exterior.

A partir del 1º de Enero de 2005, los 340 nuevos oficiales fueron destinados al partido de San Martín, uno de los sectores más afectados por la inseguridad.

A fines de ese mismo año, se estaba inaugurando la segunda estación de la Policía de Buenos Aires 2, la cual estuvo emplazada en la localidad de Avellaneda y contó al momento de su iniciación con 475 oficiales los cuales fueron instruidos de manera teórica en la Universidad de Lanús.

También durante 2004, se promulgó la ley 13.210, la cual creaba las policías comunales. El proyecto de esta nueva fuerza estaba contenido dentro del plan estratégico elaborado por el ministro Arslanian, y comenzó a analizarse en la legislatura bonaerense, aprobándose con un mes de tratamiento.

La medida establecía una descentralización operativa parcial de la policía en aquellos municipios de menos de 70.000 habitantes, donde el poder ejecutivo local, actuaría en conjunto con la fuerza de seguridad a los fines de diseñar planes de prevención, aunque el control orgánico seguiría siendo provincial. La medida afectaría a 95 distritos del interior de la provincia, excluyendo a aquellos partidos del conurbano ya que tienen una población mayor a la dispuesta.

La nueva fuerza, tendría a su cargo funciones de prevención y conjuración del delito, mientras que las actividades investigativas serían realizadas por las departamentales, en las cuales existirá la Unidad de Coordinación a los fines de ordenar y controlar a las distintas policías comunales contenidas dentro de la jurisdicción comprendida.

La medida tuvo adhesiones aunque sembró algunos interrogantes, sobre la relación entre policías e intendentes. Carlos Mari, presidente del Foro Vecinal de Seguridad de Vicente López sostuvo al respecto: *“Estoy de acuerdo con la descentralización operativa, pero los jefes comunales no pueden tener el control directo sobre la policía. ¿Se imagina a un intendente señalado como dueño de todos los desarmaderos de su distrito manejando la policía?”* (Página 12, 14.05.2004). Independientemente de esto, ya ha quedado demostrado, que aunque la policía sea controlada por la provincia, numerosos actores políticos municipales, han intervenido en más de una acción ilícita en connivencia con la policía.

Si bien, varios intendentes se mostraron partidarios de la medida, el principal reclamo radicaba en la transferencia de presupuesto por parte de la provincia a los fines de solventar los gastos que acarrea esta nueva cartera en las arcas municipales. Finalmente la ley promulgada, estableció que mediante el convenio que se establezca entre la provincia y el municipio se fijaran la cantidad de recursos económicos y humanos que serán asignados a la Policía Comunal y aquellas contribuciones de bienes de capital que sean realizadas por el distrito ingresarán en comodato al patrimonio de la provincia.

Otro punto importante incluido en la medida, era la posibilidad de designar a partir del año 2007⁴¹, al Jefe de la Policía comunal por medio de votación popular. Los candidatos podrán ser ciudadanos, con más de 5 años de residencia en el distrito, mayores de 35 años y que no presenten condenas por delitos dolosos.

Del proyecto original al aprobado se realizaron algunas modificaciones, la principal radicó en la “no obligatoriedad de la medida” para con los municipios, es decir será potestad de los concejos deliberantes la de decidir si la localidad se hace cargo o no de la policía. También se incluyó la posibilidad de que municipios con más de 70.000 habitantes puedan ser incluidos, mediante disposición especial del Ejecutivo Provincial.⁴²

⁴¹ Hasta ese año, el mismo debía ser designado por la Provincia en acuerdo con el Municipio.

⁴² Mediante la ley 13794/08, se suspendió el artículo que establecía las elecciones de los Jefes Policiales hasta tanto se apruebe el procedimiento mediante el cual se regulen los comicios. Por ende hasta tanto no

Con esto podemos afirmar que esta ley da una mayor capacidad de injerencia por parte del poder local en materia de seguridad, aunque el mando operativo seguía estando en manos de la Provincia, que tiene la decisión última en materia de recursos. Se daba así también, la posibilidad al menos formal, de participación de la ciudadanía, mediante la injerencia ante la Policía de los foros municipales establecidos por la ley 12.155. No obstante ello, la ley es un avance en materia de descentralización.

Otras medidas Complementarias

Durante 2005, comenzó la implementación del sistema de denuncias a partir del número telefónico 911. El objetivo es implementar un número único de emergencias que pudiera nuclear tanto los llamados en materia de seguridad y aquellos relacionados a defensa civil. En cuanto a los pedidos relacionados a seguridad, los operadores del Call Center los derivarían al denominado "**Centro de Despacho**", el cual a su vez impartiría una orden imperativa directa a la jurisdicción donde se produce el evento, de ésta manera el móvil policial que se encuentre en la zona o sector del pedido debería acudir al lugar. Una vez que el patrullero se hace presente en el lugar que generó el pedido de auxilio, debe informar a la base policial del resultado y del procedimiento aplicado. De esta manera se controla el servicio policial, cuando el móvil policial llega al lugar de la emergencia debe avisar a la base policial, quien a su vez registra el horario de presentación y finalización de la intervención en el lugar.

Este nuevo sistema a implementar permitiría registrar todo el proceso de llamado, desde el inicio del llamado hasta el cierre del suceso, cuestión que no estaba incluida en el sistema vigente hasta ese momento, que como había afirmado el subsecretario de Informaciones para la Prevención del Delito, Roberto Vázquez al momento de implementar el 911, *"el cincuenta por ciento de las llamadas que hoy se hacen al 101 se pierden (...) da ocupado, no atienden o el patrullero no va. Esto lo vamos a superar en forma notable"* (Clarín, 28.11.2004).

se apruebe una normativa nueva las autoridades serán dispuestas por Ejecutivo Provincial en conjunto con el Municipal.

Respecto a las denuncias de emergencias no relacionadas a la seguridad, serían derivadas a los organismos competentes.

Los operadores del Call Center, fueron preseleccionados por sus conocimientos en psicología e idioma, además recibieron un curso de capacitación que incluía 6 materias: organización administrativa y policial, organización judicial, conocimientos geográficos, formación informática, protocolos de comunicación y técnicas psicológicas de comunicación eficaz (Clarín, 28.11.2004). Así, en una primera fase se seleccionaron 260 operadores civiles con el objetivo, no sólo de que contase con más efectivos disponibles sino también, como sostuvo el ministro Arslanian *“era necesario independizar estas comunicaciones de los operadores policiales, para evitar posibles manipulaciones”* (Clarín, 28.11.2004).

En una primera etapa el sistema 911, sólo fue implementado para contener a los llamados provenientes de los habitantes de los partidos del conurbano con una central instalada en La Plata, en una segunda etapa, el sistema se extendió a algunos municipios de la costa bonaerense, con la posterior instalación de tres centrales emplazadas en Mar del Plata, Bahía Blanca y Pinamar.

A mediados del 2006, se dictaminó la ley 13.482 la cual integró en un único cuerpo legal, las diversas leyes, decretos y resoluciones relacionadas en materia de seguridad. Su objetivo era cristalizar en una ley de forma armónica todas aquellas directivas asociadas al proceso de reforma policial llevado adelante por la Provincia de Buenos Aires entre los años 1998-1999 y su continuación a partir del año 2004. Se remarcan así en el proyecto de ley enviado a la legislatura los logros conseguidos en la primera etapa: la descentralización operativa, con la creación de las 18 departamentales; la diferenciación funcional entre policía de Seguridad Preventiva, Investigación y Vialidad; y la creación de canales de participación Comunitaria. En cuanto a la segunda fase, se hace referencia a la creación de la Policía Comunal de Seguridad; La instauración de la Policía de Buenos Aires 2; y el reordenamiento de los Recursos Humanos en base a la instauración de un escalafón único y la incorporación al salario de una multiplicidad de suplementos.

Se incluían así las siguientes normativas:

- Ley 12.155 y sus leyes modificatorias Ley 12.884 y 13.204 y Decreto 3206/04.
- Ley 13.202 sobre la Policía de Buenos Aires 2.
- Ley 13.210 Sobre policías comunales y su decreto reglamentario N° 2419/04.
- Resolución del Ministerio de Seguridad 06/04, sobre policías de distrito
- Decreto 712/04.
- Resolución del Ministerio de Seguridad N° 77/05 sobre funciones del jefe de Seguridad Departamental.
- Resolución del Ministerio de Seguridad N° 1546/05 sobre Policía Comunal de Seguridad y Patrulla Rural.
- Resolución del Ministerio de Seguridad N° 1907/04 sobre Patrulla Rural.
- Resolución del Ministerio de Seguridad N° 376/05 sobre Dirección de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas.
- Resolución del Ministerio de Seguridad N° 1346/04 sobre Seguridad Siniestral.
- Resolución del Ministerio de Seguridad N° 990/05 sobre Dirección General de Investigaciones de Delitos Complejos.
- Resolución del Ministerio de Seguridad N° 1623/04 sobre Prohibición de Alojamientos de Menores en Dependencias Policiales.
- Resolución del Ministerio de Seguridad N° 16234/04 sobre Prohibición de Detención de Menores por Razones Asistenciales.
- Decreto N° 3435/04 sobre aprobación de la Estructura Organizativa de la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género.

LA POLICÍA DE MENDOZA

Una de las piezas legales de más trascendencia en la evolución de la fuerza policial de la Provincia de Mendoza, fue el Reglamento General de Policía de 1945, aprobado por Luis Elías Villanueva entonces Interventor Federal de Mendoza, mediante el decreto 974-G (COORDINACIÓN DE PRENSA - GOBERNACIÓN DE MENDOZA; 19.10.2006) que constituyó la primera tentativa de organizar la policía de acuerdo a una estructura orgánica y jerárquica, definiendo cuadros, funciones, régimen disciplinario y ceremonial.

En los años posteriores y siguiendo la misma lógica en materia de organización jerárquica, La policía de Mendoza se rigió bajo las leyes número 2352/54, 5036/57, 3677/70, 4697/82 y 4747/82, estas dos últimas sancionadas durante la dictadura militar.

Durante el proceso, la policía de Mendoza fue un organismo sumamente activo en la actividad represiva, lo que causó que numerosas prácticas ilegales y ajenas al normal funcionamiento de una institución policial, se continuasen reproduciendo aún en tiempos de democracia.

Uno de los momentos más trascendentes en la historia de la policía de Mendoza fue en 1975, cuando fue designado como Jefe de Policía el Brigadier Julio César Santuccioni. Éste, fue confirmado en el cargo durante la dictadura militar y años después fue acusado por centenares de muertes y desapariciones, pero nunca fue condenado (Página 12, 25.10.1998). Santuccioni estuvo además a cargo de varios centros clandestinos de detención ubicados en la provincia, entre ellos la Comisaría 7 de Godoy Cruz, D-2 Mendoza y la Comisaría 25 de Guaymallén (Página 12, 25.10.1998). También fue durante la dictadura, secretario del Tribunal de Disciplina de la Asociación del Fútbol Argentino (Página 12, 25.10.1998).

En setiembre de 1986, Santuccioni fue citado por la Comisión de Derechos y Garantías del Parlamento mendocino por los delitos cometidos durante el Proceso, pero nunca se presentó. Si bien fue procesado, quedó impune con las leyes de Punto Final y Obediencia Debida (Página 12, 25.10.1998).

Santuccione estuvo a cargo de la Policía de Mendoza, desde el 29 de octubre de 1974 hasta el 20 de diciembre de 1976, pero el esquema operativo y las prácticas represivas implementadas fueron reproducidas por sus sucesores, el Comodoro Alcides París Francisca, que estuvo a cargo de la fuerza hasta fines de febrero de 1979, el Comodoro Mario Laporta y el Mayor Osvaldo Padorno.

A partir de la llegada de Santuccione a la policía de Mendoza ésta comenzó a participar en el secuestro y desaparición de personas, incluso colaboró con grupos parapoliciales clandestinos como el CAM (Comando Anticomunista Mendoza), el Grupo Cóndor y el Comando Pío XII, que se dedicaba a flagelar y asesinar prostitutas y homosexuales (La Nación, 13.06.2001; RODRIGUEZ AGÜERO, 2008).

El Comando Pío XII, hizo su aparición en la provincia de Mendoza a mediados del año 1975 publicando un comunicado en un diario provincial, en esa apostilla se definió como “un grupo moral y defensor de la salud pública y que sale a la lucha, ya que se observa que la acción de la policía y los jueces está totalmente limitada por una acción débil e inocua, donde no se observa una verdadera acción represiva contra la manifestación de la corrupción que existe en nuestra ciudad”. También afirmaban que el comando estaba formado por “personas de distintos niveles sociales preocupados por la imagen de nuestra sociedad local” y que “no pertenecen a ninguna organización religiosa”. Sostenían además que serían “inmisericordiosos en el castigo a las prostitutas, que con su desenfadada presencia en la vía pública atormentan y ofenden de raíz las prácticas de buena costumbre y pública moral mínima de toda sociedad decente”⁴³ (RODRIGUEZ AGÜERO, 2008, p. 20).

El Comando Pío XII, se adjudicó numerosos ataques contra entidades religiosas no católicas, atentados contra locales nocturnos y agresiones contra políticos de izquierda y gremialistas.

Investigadores como Pablo Lacoste y Ramón Abalos entre otros, han señalado la responsabilidad directa de Santuccione al mando de la jefatura de

⁴³ Según la fuente consultada, el comunicado fue publicado el día 26 de Julio de 1975, en el diario Mendoza.

policía en las acciones represivas y su vinculación con los grupos parapoliciales (LACOSTE, 2004, p. 381; ABALOS, 1997 p.74). Además hay fuertes presunciones de que el Comando Pío XII haya sido creado por éste, ya que el Brigadier, se definía así mismo como “ultracatólico y nacionalista” (Página 12, 15.10.1998) y por ende despreciaba toda aquella acción o conducta ajena a los valores cristianos, es importante señalar nuevamente que este grupo perseguía a prostitutas y homosexuales, por considerar los “pecadores” y sujetos ajenos a la moral.

Ya pasado el tiempo de la dictadura y con el advenimiento de la democracia se continuaron registrando una serie de asesinatos que llevaban impresa la huella de los homicidios y las desapariciones ocurridas durante el gobierno militar pese al término en sus actividades de los grupos parapoliciales y de los grupos de tareas de la dictadura.

Por otro lado, dentro de la Policía de Mendoza existían numerosos sectores que reivindicaban el legado violento heredado del Brigadier Santuccioni (ALARCON; 1998) con lo cual trataban de sostener y legitimar que sólo mediante prácticas policiales violentas se podría resguardar a la sociedad del crimen y el delito.

El Decreto-Ley número 4697, promulgado en el año 1982, era la estructura legal que establecía funciones y organización de la Policía de Mendoza. La misma presenta una concepción militarizada y altamente jerarquizada de la institución planteando el accionar de la misma desde un punto netamente reactivo a los fines de resguardar la seguridad de la población.

Un informe presentado por un funcionario provincial (SIMON, F.; 2000, p. 10), sostuvo que producto de la herencia militar la Policía de Mendoza, “se caracterizaba por ser una institución con altos grados de autonomía, una fuerte tendencia corporativa que la llevaba a cerrarse sobre sí misma tolerando muy bajos niveles de interacción con elementos externos, una estructura rígida y una cultura organizacional de fuerte acento castrense (...)”. Esta afirmación hace referencia a que la Policía, tenía una escasa capacidad de adaptación y reorganización a los fines de elevar su eficacia frente a las cambiantes

necesidades de la población en materia de seguridad ciudadana. Su concepción de la sociedad es conservadora, en el sentido de que considera que el status quo es la estrategia correcta en su accionar.

Dentro de la misión de la Policía, la ley establece que la misma *“tiene a su cargo el mantenimiento del orden público y paz de sus habitantes; ejerce las funciones de seguridad (...) para resguardar las vidas los bienes y otros derechos de la población”* (AGÜERO, 1996, p. 216). Con esto se hacía referencia a que la acción de la policía debe estar dirigida a *“mantener el orden público y la paz”*, es decir, la principal sino la única, agencia concebida para el resguardo de la seguridad ciudadana, debía pregonar por el amparo de una construcción subjetiva como lo es la paz o el orden, esto en otro sentido establece que la institución quedaba al arbitrio de quien esté a cargo de su conducción.

Dentro de las funciones de la Policía de Mendoza, establecidas en el Art. 3 del decreto-ley 4697 (AGÜERO, 1996, p. 217), se menciona reiteradamente el concepto de *“represión”* en cuanto a la acción a desarrollar frente al delito, un término que puede resultar conflictivo per se, ya que puede estar más relacionado al castigo o a la negación, que al resguardo de derechos y libertades⁴⁴.

Además el inciso b) del Artículo 3, establece que es función de la policía *“elaborar programas de seguridad pública”* monopolizando en esta fuerza, la potestad de realizar acciones estratégicas en materia de Seguridad Ciudadana, dejando prácticamente fuera toda otra agencia estatal o comunitaria que pudiese realizar algún tipo de contribución. Con esto, se desconoce la naturaleza multicausal de un problema como es la inseguridad, que puede ser atendido desde una multiplicidad de aspectos como los son la salud, el empleo, la vivienda, etc.

⁴⁴ El inciso a) sostiene que es función de la policía *“actuar preventiva y represivamente contra toda perturbación del orden público y de la paz social (...)”*; el inciso h) sostiene que la policía debe *“intervenir en las reuniones públicas para mantener el orden y reprimir delitos, incidentes, disturbios y toda otra conducta prohibida”*.

Otra de las funciones asignadas es la capacidad otorgada de velar por los valores “*morales*” cuidando así las “*buenas costumbres*” e impidiendo aquellas medidas que impliquen “*incitación o ejercicio de la prostitución*”. Resulta paradójico que se haga ahínco de esto en la Ley Orgánica de policía, cuando de hecho esto debe ser regulado por el Código Contravencional de la Nación y/o su correlativo a nivel provincial, no obstante, pareciera responder directamente a la historia propia de la institución y de la provincia. Además, la ley contemplaba ciertas atribuciones que podrían ser vulneradoras de derechos y libertades personales, lo cual podría dar amparo a la policía para que cometiese avasallamientos con la simple justificación de que responden a “*intereses a la función policial de seguridad*”.⁴⁵

La organización de la Policía de Mendoza establecida a través del Decreto-Ley antes mencionado, reproducía una estructura de tipo castrense sumamente similar a la aplicada a un organismo militar pero con funciones de Seguridad Ciudadana.

Era una estructura netamente piramidal, ubicándose en las bases los agentes dedicados a la seguridad preventiva y en la cima el Jefe Policial, único responsable de la relación entre el resto de la institución policial y el gobierno. Éste, según lo establecía el artículo 24, debía ser exclusivamente un Comisario General o bien Oficial Superior de alguna de las Fuerzas Armadas, con lo cual quedaba excluido cualquier civil más allá de sus conocimientos o capacidades, no obstante, podía estar a cargo un militar de alto rango pese a desconocer la problemática de seguridad.

La relación entre los sectores intermedios estaba regulada a través de los artículos 67 y 68, donde se establecían jerarquías y las relaciones de mando y subordinación.

⁴⁵ El inciso c) del artículo 4 del decreto-ley 4697, establece que es función de la policía “*vigilar a las personas dedicadas presuntamente a actividades que la policía debe prevenir y reprimir*”, mientras que el inciso h) del mismo artículo, le otorga la capacidad de “*inspeccionar hoteles, (...) y controlar el movimiento de las personas que se encontrasen alojadas en los mismos*”. La realidad es que jurídicamente, estas funciones deben ser amparadas por el Poder Judicial provincial, a los fines de no vulnerar ningún derecho que afecte a la privacidad.

La distribución territorial, estaba controlada a partir de Unidades Regionales, las cuales eran dirigidas a través de una Jefatura que a su vez se dividía en dos subjefaturas (Jefatura de Área 1 y Jefatura de Área 2) una encargada de controlar las unidades operativas encargadas de investigación criminal y la otra con la función de controlar las acciones relacionadas a la seguridad preventiva.

Cada Unidad Regional contaba a su vez con dos órganos más: la división de procesos administrativos y la sección de coordinación logística. La primera estaba encargada de la sanción de medidas disciplinarias (sumarios, suspensiones, etc.) impartidas a aquellos oficiales que tuvieran faltas de conducta. La segunda, se encargaba de la distribución de recursos materiales dentro del territorio asignado a la regional.

Al igual que en cualquier unidad castrense, había una división dos escalafones: uno de personal superior (oficiales) y otro de personal subalterno (suboficiales), los cuales contaban con centros de instrucción y capacitación diferenciados⁴⁶.

El personal que se incorporaba recibía instrucción de docentes con estado policial casi en exclusividad, además de contar con un régimen de internado de estilo castrense. Un informe presentado por un funcionario de la Provincia de Mendoza (SIMON, 2000, p. 12) haciendo referencia a la capacitación, sostenía que en el caso de las Escuelas de Policías *"el nuevo personal es preparado para repetir las conductas y modos de actuación de la organización. Si a ello se le suma la baja motivación, cuando no el franco desaliento con que se contaba para pensar propuestas innovadoras a situaciones problemáticas cada vez más dinámicas y cambiantes, concluimos que el sistema policial estaba preparado para producir en los ingresantes una perpetuación acrítica de su cultura organizacional, generándole un alto grado de rigidez y una fuerte resistencia a la introducción de cualquier tipo de cambios"*.

Con esto se quiere señalar que desde los institutos de formación los oficiales a cargo de la instrucción fomentaban a que los nuevos agentes

⁴⁶ Los aspirantes a oficiales accedían a la institución policial, mediante la Escuela de Cadetes y Escuela Superior y los Suboficiales lo hacían a través de la Escuela de Suboficiales y Agentes.

continuasen reproduciendo las prácticas arraigadas dentro de la institución, las cuales contenían fuertes elementos de resistencia al cambio, sumado al desprecio a todo aquel elemento externo a la fuerza.

Los mecanismos de control, salvo aquellas intervenciones de la justicia, eran realizados por la misma policía a través de las Divisiones de Procesos Administración dependientes de las Jefaturas Regionales. Éste órgano se encargaba de controlar las faltas administrativas cometidas por el personal⁴⁷. Además el Jefe de Policía, tenía facultades de "*Juez Administrativo*" sobre la conducta de los oficiales, mientras que los funcionarios ministeriales sólo podían llegar a tener conocimiento en caso de faltas graves como la expulsión de un agente (SIMON, 2000, p.11).

Esto, sumado a la inexistencia de agentes civiles sin estado policial en su interior, hacía que la institución fuese hermética a cualquier contacto externo, prácticamente no había interacción entre otras dependencias estatales, ni comunitarias, a excepción de requerimientos provenientes del ámbito judicial en materia de casos penales, pero que de ninguna manera alteraban el monopolio policial en materia de Seguridad.

La organización era sumamente "*rígida*", con escasa capacidad de adaptación o reordenamiento. Lo cual significaba que la institución policial, estaba basada en una concepción conservadora, no sólo en su organización sino también en sus prácticas, que cómo se describió anteriormente, muchas de ellas eran heredadas de la última dictadura militar.

Participación y cohecho en causas graves

La policía de Mendoza estuvo involucrada en una serie de crímenes y desapariciones cuya repercusión trascendió los límites de la provincia, llegando a tener incluso la participación de tribunales internacionales de defensa de los derechos humanos.

⁴⁷ Esto estaba regulado por el artículo 49 del Decreto-Ley 4697/82

Los sucesos que se detallan a continuación demuestran no sólo el alto grado de cohecho existente dentro de la institución sino una forma de operar basada en la violencia y el desapego a las normas.

Se pueden señalar una serie de prácticas propias del accionar represor y una institución que en vez de castigar a los agentes infractores los encubre y apaña. Esto demuestra que más allá de la existencia individual de personal corrupto y poco capacitado, hay una organización que los ampara, demostrando un problema arraigado en el interior mismo de institución que permite la reproducción de una cultura organizacional basada en la violencia⁴⁸.

El caso Baigorria-Garrido

En 1990 Adolfo Garrido y Raúl Baigorria, fueron detenidos cuando circulaban en un vehículo particular en las cercanías de un parque de la ciudad capital, por personal uniformado de la Policía de Mendoza. Por medio de trascendidos sus familiares se enteraron del hecho y comenzaron a buscarlos en las comisarías de la zona aunque sin obtener resultados satisfactorios.

Sin embargo, la familia de uno de los afectados encontró en la Comisaría Quinta de Mendoza el vehículo en el que Garrido y Baigorria viajaban al momento de su detención. La policía les informó que dicho vehículo había sido hallado en el Parque General San Martín con motivo de un llamado anónimo denunciando que se trataba de un auto abandonado. La investigación realizada, probó que el lugar donde se los vio por última vez fue en el Palacio Policial⁴⁹ (Diario MDZ, 16.10.2008).

⁴⁸ Además de la herencia dejada en la institución por la última dictadura, hay otros elementos que permiten explicar las causas de la violencia policial. Un informe publicado por el diario Página 12 y realizado a su vez por un equipo oficial de psicólogos (Página 12, 25.10.1998) reveló que en 1996, sobre un total de 454 casos, un alto porcentaje de los nuevos agentes incorporados por la policía mendocina tenía dos rasgos distintivos de su personalidad: eran maníacos o paranoídes.

⁴⁹ Dentro del Palacio Policial funcionó el D2 uno de los principales centros clandestinos de detención de personas utilizados en Mendoza durante la última dictadura militar. El Departamento de Informaciones Policiales, D2, fue creado por la ley 3677 en 1970. Incluía las divisiones de reunión de información y de investigaciones, pero su fin específico era acumular datos sobre militantes, organizaciones, instituciones y todo cuanto fuera sospechoso de actividades políticas. El D2 fue uno de los 7 centros clandestinos reconocidos que existieron en Mendoza y que operaron ilegalmente desde 1975, en el Gobierno constitucional de Isabel Perón mientras la provincia estaba intervenida por Luis Rodríguez, primero y Pedro León Lucero, después. El mismo estuvo bajo las instrucciones del entonces Jefe de Policía,

En una de las declaraciones ante los juzgados de la provincia, un oficial reconoció que Garrido estaba siendo buscado por la policía por su supuesta participación en el robo a una joyería, con lo cual aumentaban aún más las sospechas de que la policía estaba relacionada detrás de la desaparición de los dos albañiles.

Los familiares de ambos desaparecidos realizaron numerosos pedidos de habeas corpus, que fueron desatendidos por los respectivos juzgados, ya que sostenían que no estaban alojados en ninguna dependencia policial ni penitenciaria.

Durante los cinco años transcurridos desde la desaparición de los señores Garrido y Baigorria, sus familiares denunciaron los hechos tanto a nivel local, como nacional e internacional, efectuando múltiples reclamos ante las autoridades gubernamentales y realizaron una intensa búsqueda en dependencias judiciales, policiales y sanitarias, todo ello sin éxito alguno.

En 1998, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fallo en contra el Estado Argentino, sosteniendo que había existido una violación al derecho a la vida y a la libertad. El organismo internacional sostuvo, que los familiares de las víctimas no habían tenido derecho a un juicio justo y por ende el Estado debía resarcir materialmente a los familiares de las víctimas y realizar una investigación minuciosa a los fines de esclarecer el hecho.

Los Asesinatos de Raúl Nemé y Carlos Ross

Armando Raúl Nemé, fue asesinado junto a Carlos Ross, el 15 de febrero de 1992. La investigación indicó que las causas del crimen podrían haber sido por la supuesta condición homosexual de las víctimas, pero en el juicio oral fueron condenados dos civiles vinculados a las COPOL (Cooperativas Policiales) de la provincia de Mendoza, que presionaban a comerciantes para

Vicecomodoro Julio César Santucciono quien había a su vez había designado como jefe del mismo al Crio. Pedro Sánchez Camargo (Diario MDZ, 16.10.2008; RODRIGUEZ AGÜERO, 2008; p. 11-14).

venderles "seguridad"⁵⁰ y como los familiares de una de las víctimas poseía un comercio, las sospechas recayeron en una posible venganza policial (Página 12; 25.10.2008).

El crimen, hizo recordar a los grupos parapoliciales que funcionaron en la provincia durante la última dictadura que seleccionaban a sus víctimas según sus dichos, "por tener prácticas inmorales".

El caso Guardatti

En mayo de 1992, Christian Guardatti desapareció luego de haber asistido a un baile en la localidad de Estanzuela, en la Provincia de Mendoza. Esa noche Guardatti había discutido con uno de los guardias del lugar que se desempeñaba como policía, momentos después varios testigos vieron como fue esposado y detenido por un oficial vestido con ropas deportivas (Diario MDZ, 16.10.2008).

Su madre luego de recorrer hospitales, destacamentos policiales y la morgue sin encontrarlo, interpuso un habeas corpus ante un juzgado el cual fue rechazado al obtener la respuesta negativa de las fuerzas de seguridad sobre la detención de Guardatti.

El hecho adquirió notoriedad pública por la intervención de los medios de comunicación y entidades de defensa de los derechos humanos, lo que impulsó la investigación y condujo a la detención de cuatro policías acusados de privación ilegítima de libertad. La prueba reunida en el expediente acredita que la conducta del captor era propia de un policía, que la persona que arrestó a Guardatti era además, uno de los encargados de la custodia del baile, de apellido Godoy, y que había discutido con él, en su casa fueron secuestradas prendas deportivas idénticas a las descritas por los testigos. Además, funcionarios de un hospital local indicaron que esa noche había entrado a la morgue un cadáver "N.N." cuya descripción y vestimenta coincidían con la

⁵⁰ Es común que las cooperadoras policiales presionen principalmente a comerciantes y establecimientos para que adquieran rifas o realicen donaciones a la comisaría local. Si bien esto no es ilegal ni obligatorio, suele acarrear prácticas de extorsión a los dueños de los establecimientos ya que quienes las ofrecen suelen afirmar que quienes no colaboren no tendrán custodia policial en sus negocios.

aparición de Guardatti, que el mismo habría sido retirado por la policía a la madrugada del día siguiente, y que había desaparecido la respectiva planilla de registro.

El 20 de octubre de 1993 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió una denuncia de la señora Hilda Gladys Lavizzari, madre de Paulo Christian Guardatti. Dicha Comisión emitió un fallo a favor de la denunciante, estableciendo una indemnización a favor de la misma (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998).

La Muerte de Héctor Tocopa

A principios de 1996, un menor de edad murió de un disparo proveniente de su propia arma, luego de que un policía lo detuviera.

El oficial Eduardo Balmaceda personal policial de la Comisaría 31 de Pedro Molina, Guaymallén le secuestra un arma de fuego, a Hector Tocopa, un joven de 16 años, sin ningún motivo que lo justificara, el oficial Balmaceda procedió a arrojar dicha arma a los pies del detenido, produciéndose un disparo que minutos después terminó con la vida del mismo.

Los policías actuantes no llamaron a la ambulancia, debiendo su padre conducirlo hasta el Hospital Central. En definitiva la muerte del joven Tocopa se produjo como resultado del accionar negligente del personal policial. El oficial que arrojó el arma terminó imputado por una causa caratulada como homicidio culposo (Diario Los Andes, 12.11.2001).

Gómez Romagnoli

El 30 de agosto de 1996 la policía estuvo involucrada directamente en la muerte de un joven estudiante de Lujan de Cuyo. Ese día Hugo Gómez Romagnoli, iba en su auto en dirección a su vivienda cuando comenzó la persecución de los policías que iban en el móvil 754. Cuando ya se habían

sumado otros móviles policiales, comenzaron a efectuarle numerosos disparos, de los cuales algunos impactaron en un árbol, otros en una vivienda y finalmente varios más dieron en la parte posterior del vehículo en el que desplazaba la víctima. Uno de los proyectiles perforó el asiento del conductor provocándole a éste una gravísima herida en el pulmón izquierdo. Cuando lo llevaron al Sanatorio Regional de Luján ya estaba muerto.

El crimen de Gómez Romagnoli provocó una profunda crisis en las más altas esferas del gobierno de Arturo Lafalla, cuyo Ministerio de Gobierno estaba en manos de Ángel Cirasino quien tuvo que afrontar toda la serie de testimonios falsos por parte de los efectivos que mataron a Hugo, quienes atribuyeron que escapaba de la policía y que había disparado contra el móvil en el cual se desplazaban. Para sostener esto los efectivos colocaron un arma cercana al cuerpo sin vida del joven y así justificaron el accionar policial. No obstante ello, el entonces titular del Octavo Juzgado de Instrucción de la provincia de Mendoza, Omar Palermo, tomó intervención en el caso secuestrando las armas de todos los policías y también la que éstos afirmaban que pertenecía a Gómez Romagnoli. Los peritajes realizados en las mismas, determinaron que el revólver no pertenecía a la víctima y que tampoco había disparado hacia el móvil policial. Todos los disparos que atravesaron el auto procedían desde el exterior del mismo imposibilitando que estos hayan sido efectuados por la víctima (Diario Uno, 31.08.2006).

Según se pudo saber con la investigación judicial a Gómez Romagnoli lo mataron por error, sólo porque viajaba en un vehículo similar a otro que era buscado, por el hecho trece efectivos fueron sumariados y apartados de la institución (Página 12, 25.10.1998).

En un estudio psicológico posterior al hecho el policía condenado fue señalado por los psiquiatras como una persona con tendencia al desequilibrio. No obstante ello en 1995, ese mismo oficial fue considerado por la fuerza como uno de los policías ejemplares por su desempeño en el manejo de las armas y otras actividades. (Página 12, 25.10.1998).

El caso Bordón

En 1997, sucedió la muerte del joven estudiante Sebastián Bordón, hecho que ocasionó una gran conmoción en la provincia de Mendoza ya que la noticia alcanzó a los medios nacionales que dedicaron numerosos artículos y emisiones al respecto.

Bordón, era parte de un contingente de alumnos de una escuela de la ciudad de Moreno (provincia de Buenos Aires), que estaba realizando su viaje de egresados por la provincia de Mendoza. El joven después de protagonizar un incidente con sus compañeros, fue dejado por los docentes a cargo en el destacamento policial de El Nihuil, del cual posteriormente desapareció. Según los oficiales de la seccional, el joven había huido después de golpear a un oficial.

Después de reiteradas búsquedas y rastrillajes por la zona, once días después de su desaparición, el cuerpo sin vida de Sebastián Bordón, fue hallado en uno de los brazos del Río Atuel a dos kilómetros del destacamento policial en donde había estado alojado a pedido de sus profesores.

Según el expediente judicial del hecho, el joven Bordón había sufrido durante ese viaje delirios persecutorios, teniendo que ser atendido por un médico el cual lo asistió con un calmante. Después de ello, la conducta del joven se tornó más violenta. Así fue que de regreso de una excursión, y en medio de un ataque de ira, el contingente fue asistido por el personal policial de la localidad del Nihuil. Bordón solicita al comisario a cargo, que lo traslade ya que no quería continuar con el viaje. Este acepta y se comunica con su padre en Buenos Aires que confirma ir a buscarlo al día siguiente.

Esa misma noche el joven intenta escapar del destacamento agrediendo a un cabo que estaba a cargo de la vigilancia, los efectivos lo buscan por la zona y cuando lo encuentran lo golpean violentamente para reducirlo, ya que el joven intento resistirse y era corpulento⁵¹. Así fue que le causaron serias heridas y lo

⁵¹ Media 1.80 metros y pesaba cerca de 80 Kg.

escondieron en una casa cercana al destacamento donde el joven murió de frío y sed, sin asistencia médica (Clarín, 11.10.1998).

Cuando la familia se acercó a la comisaría los policías a cargo informaron que el joven había escapado, sumando una serie de testimonios falsos, entre ellos el de un camionero que afirmaba que había trasladado al joven fuera de la provincia.

Luego de encontrar el cadáver y la policía querer afirmar que el joven había caído a ese barranco, el gobernador Arturo Lafalla ordena un sumario administrativo y separa de sus cargos a los policías sospechados alegando que no supieron garantizar la vida del menor. A esto, se sumó la renuncia del ministro de Gobierno y el jefe y subjefe de la Policía de Mendoza.

El juez a cargo del caso, solicitó pericias a Gendarmería Nacional, confirmando que no fue accidente ni suicidio y que el cuerpo fue colocado en el barranco. Además tenía fracturas de codo izquierdo y clavícula derecha, múltiples rasguños, hematomas en riñón izquierdo y una herida profunda en la cabeza, lesiones características de acciones defensivas y otras evidentemente producidas por terceras personas (Clarín, 13.10.1997; 11.10.1998).

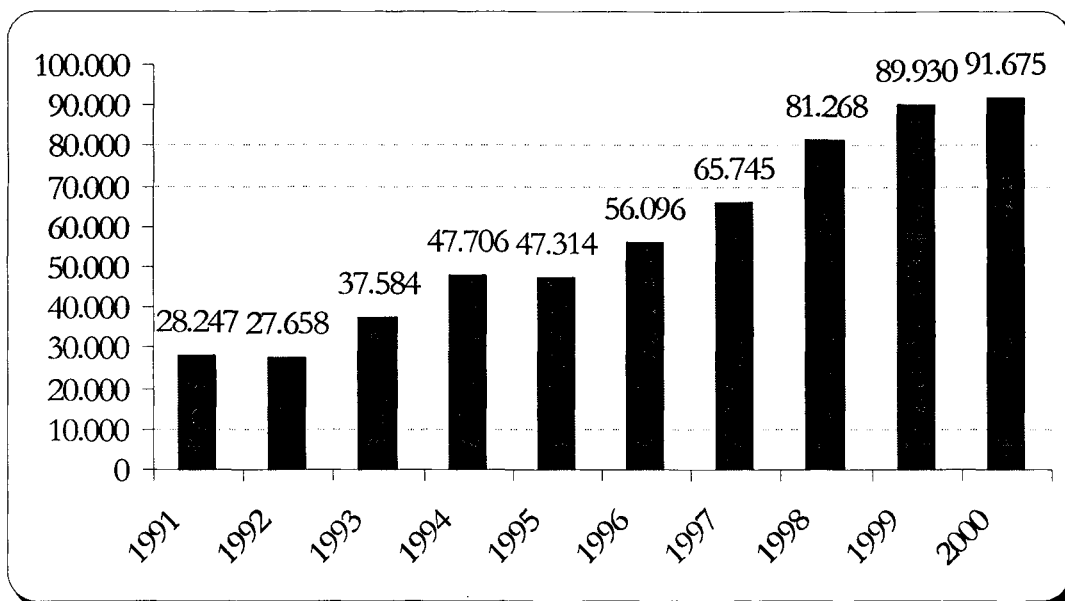
El caso tuvo una alta notoriedad en la opinión pública nacional, ya que, a partir de la supuesta desaparición del joven Bordón, varios medios radicados en Capital Federal, transmitieron a todo el país el transcurso de los hechos y la investigación.

Evolución de las tazas delictivas

Más allá de la aplicación de violencia en el accionar de la policía de Mendoza, esto no provocó una disminución del número de hechos delictivos sino por el contrario, éstos se incrementaron considerablemente. En 1996 se registró un total de 56.096 hechos delictivos, mientras que en 1991 la cifra fue de 28.247, esto significa que en 5 años la provincia registró un aumento del

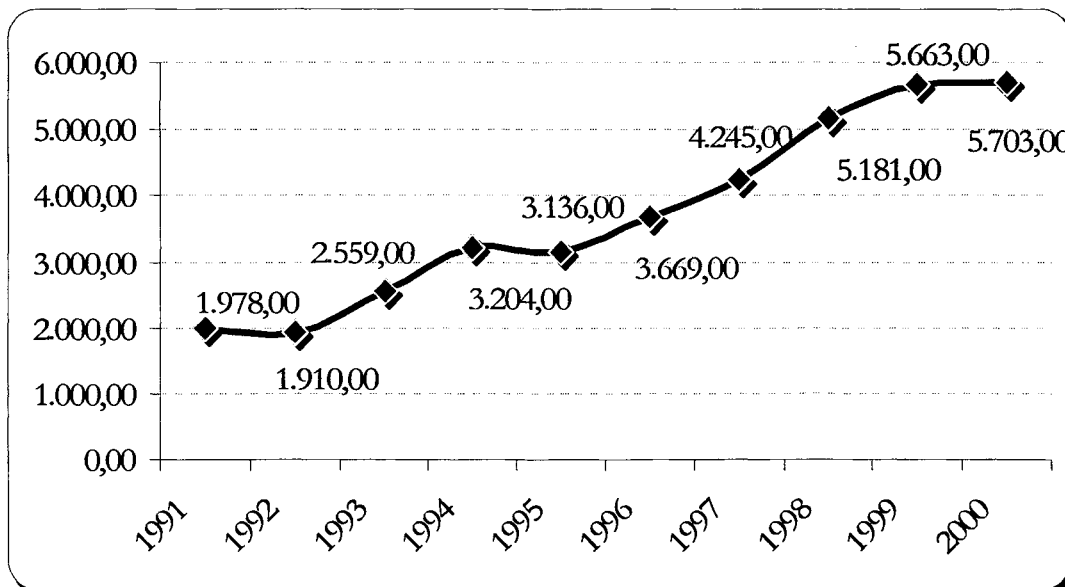
98,5% de los delitos. La tasa de delitos cada 100.000 personas en igual periodo se incrementó en un 85,49%.

Gráfico 4: Evolución anual de los Hechos Delictuosos registrados en la Provincia de Mendoza. Período 1991-2000



Fuente: Elaboración propia en Base a datos del Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos de la Nación

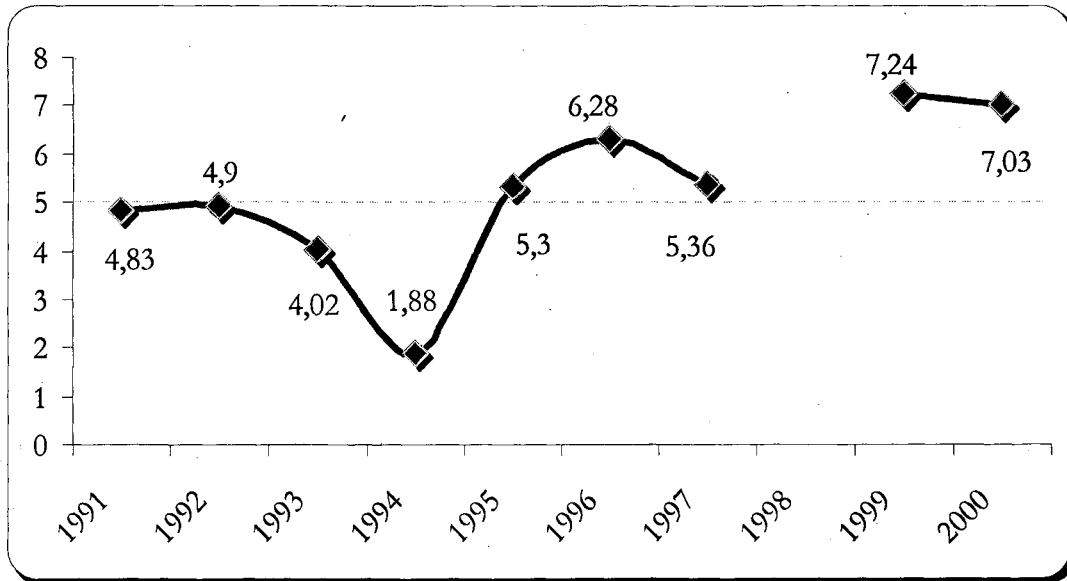
Gráfico 5: Evolución anual de la tasa de Hechos Delictuosos registrados cada 100.000 Hab. en la Provincia de Mendoza. Período 1991-2000



Fuente: Elaboración propia en Base a datos del Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Por otro lado la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes fue algo irregular, ya que en 1991 fue de 4,83% y en 1996 de 6,28% aunque en 1994 fue apenas de 1,88%.

Gráfico 6: Evolución anual de la tasa de Homicidios Dolosos registrados cada 100.000 Hab. en la Provincia de Mendoza. Período 1991-2000⁵²



Fuente: Elaboración propia en Base a datos del Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Autoacuartelamiento y Desafío al Poder Político

En 1998 sucedió un suceso trascendente en la historia de las relaciones entre la policía de Mendoza y el poder político provincial. El martes 20 de octubre de ese año, más de 800 policías se agruparon frente a la legislatura provincial en reclamo de un aumento salarial y mejoras en los equipamientos. La medida dejó sin seguridad a toda la ciudad, obligando a cerrar oficinas públicas, entidades bancarias y comercios. El reclamo se originó a raíz de la muerte de un cabo, quien fue asesinado por un delincuente que le clavó una daga en el pecho⁵³. En los días posteriores a este hecho, mediante la utilización de la red radial interna de la policía y de forma anónima, se comenzó a citar a los efectivos para que se sublevaran. Los comunicados instaban a desobedecer

⁵² Al momento de extraer la información, no se encontraban disponibles los datos correspondientes al año 1998.

⁵³ El agente Héctor Castillo de 36 años fue asesinado cuando trataba de identificar a un sujeto en las afueras de la ciudad. El delincuente era Enrique Bulacio, que poseía antecedentes de condenas por robos y asaltos, le atravesó el corazón de una puñalada. Poco después del hecho, Bulacio fue detenido.

las órdenes provenientes del jefe de Policía, comisario Juan Antonio Salazar (Clarín, 21.10.1998).

A raíz de ello, los policías se concentraron frente al Congreso Provincial, formando una "carpa azul"⁵⁴, que estaba compuesta por agentes, suboficiales y oficiales hasta el rango de inspector, junto a sus familiares quienes reclamaban: un sueldo básico de mil pesos para el agente⁵⁵, armamento moderno, mejor equipamiento técnico, 8 horas de trabajo por 24 de descanso, ascensos y más personal.

Durante esa noche y poco después de escuchar los reclamos provenientes de los uniformados, el entonces Ministro de Gobierno, Felix Pesce, se hizo presente en la legislatura y junto a un grupo de legisladores acordaron una serie de medidas a los fines de dar una solución a la situación planteada. Aunque para ese momento el ministro ya había manifestado su intención de renunciar a su cargo en caso de continuar "el apriete policial" (Clarín 21.10.1998).

Por otro lado el Gobernador Lafalla, ya había realizado comunicaciones con el entonces Ministro del Interior, Carlos Corach, quien a los fines de dar una contención a la situación, autorizó el envío de mil doscientos gendarmes, para que custodien la Capital mendocina. A las 18 horas de ese mismo día se expidió un primer grupo de trescientos sesenta uniformados desde la ciudad de Córdoba, el resto arribó en las horas posteriores de forma escalonada mediante el traslado prestado por aviones de la Fuerza Aérea (La Nación, 21.10.1998).

Desde el Ministerio del Interior confirmaron que el Gobernador de Mendoza solicitó que los gendarmes se pusieran a su disposición, con la intención de patrullar las calles y evitar así que la ciudad se convierta en "tierra de nadie" ante la ausencia de control por parte de la policía local (La Nación, 21.10.1998).

⁵⁴ El hecho de formar una carpa se debió a que entre los años 1997 y 1999, el sindicato de docentes CTERA se había concentrado frente al Congreso Nacional, reclamando aumentos salariales y mejoras en las condiciones de las escuelas públicas. Para ello habían formado una carpa blanca, en referencia al color de los uniformes escolares de la mayoría de las escuelas. En dicha carpa los docentes sostuvieron que ayunarían, hasta que los legisladores los citaran y aprobaran un proyecto de ley que de una solución a sus reclamos. A modo de imitar esa práctica, los policías formaron la carpa azul, en tono al color de los uniformes de la fuerza en la provincia.

⁵⁵ En ese momento el salario básico era de \$400 el resto de las compensaciones de los agentes era otorgada en concepto de suplementos, los cuales no tenían deducciones de aportes jubilatorios.

La oposición política de la provincia, (Alianza UCR-Frepaso y Partido Demócrata) contempló las justificaciones brindadas por el oficialismo, pero sostuvieron una actitud crítica por falta de medidas suficientes para frenar la crisis de seguridad (Clarín, 21.10.1998).

En la mañana del día siguiente, el Gobernador hizo público un decreto en el cual se contemplaban varios de los reclamos provenientes del sector policial: se otorgó un aumento salarial de mil pesos anuales en 10 cuotas de 100 pesos cada una al escalafón comprendido entre los agentes y los oficiales principales, un adicional por riesgo, la compra directa de chalecos antibalas, la incorporación de unos cuatrocientos agentes, servicios de 8 horas por descanso de 24, la convocatoria a las Juntas de Calificaciones⁵⁶ y mantener en actividad a los policías procesados salvo aquellos implicados en casos de excepcional gravedad (Clarín, 21.10.1998; 22.10.1998).

A pesar de cumplir casi con todas las demandas de los uniformados sublevados, estos rechazaron la oferta sosteniendo que los aumentos tenían que ser inmediatos y no de forma escalonada, mientras que desde el Ejecutivo afirmaron que la propuesta era "*inmodificable*" (Clarín, 22.10.1998).

Por la noche del miércoles, a través del subsecretario de gobierno Alejandro Cazabán, la gobernación dio un ultimátum a los oficiales sublevados. El funcionario instó a los uniformados a aceptar la oferta brindada y volver a las actividades normales. En caso de no hacerlo, los oficiales serían sumariados y posteriormente podrían ser exonerados (Clarín, 22.10.2008).

Finalmente y pese a que existían ciertos niveles de disconformidad entre algunos de los agentes presentes frente a la legislatura, Gobierno y policía llegaron a un acuerdo. Mediante la confección de un acta que contemplaba la oferta realizada por el gobierno más un pedido de garantías para aquellos oficiales procesados⁵⁷, se dio por finalizado la revuelta policial.

⁵⁶ A los fines de establecer facilitar los ascensos solicitados.

⁵⁷ Este pedido parecía hacer expresa referencia a los oficiales procesados por el crimen de Bordón (Clarín, 23.10.1998).

El Gobernador, a los fines de mostrar una posición estabilizada del gobierno frente a la crisis planteada, señaló que todo había finalizado "*sin un vidrio roto*", (Clarín, 24.10.98) pero "*que los problemas de fondo persisten y que sólo se los podrá abordar plenamente en el mediano y largo plazo mediante la aplicación de una ley estratégica de seguridad*" (Clarín, 24.10.98). Luego de ello, los mil quinientos efectivos de gendarmería que estaban distribuidos en la capital provincial se retiraron y se reincorporaron a sus labores en las guarniciones del resto del país.

Con esto el Gobernador señaló la voluntad política de intervenir el sistema de seguridad provincial y reformar una policía que estaba fuertemente cuestionada por su accionar.

Factores que precipitaron la Reforma Policial

Si bien la sublevación de octubre de 1998 fue un punto de inflexión, fueron varios los factores que condujeron a la crisis y colocó en la agenda pública del Gobierno provincial, la necesidad de reformar la Policía de Mendoza.

El desgobierno político respecto a la seguridad pública quedó en evidencia. A continuación señalaremos los principales puntos en los cuales queda demostrado este concepto, que caracterizó a los sucesivos gobiernos provinciales que se turnaron en la gestión provincial:

Sólo a fin de comprender la situación de la Policía de Mendoza hasta 1998, señalaremos las principales causas que condujeron al proceso de reforma:

- La variación positiva en el número de delitos registrados por los mecanismos de estadística oficiales. Según datos del Ministerio de Seguridad Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2008), el número de crímenes registrados en la provincia de Mendoza ascendió un 18,5% de 1995 a 1996, un 17,2% de 1996 a 1997 y en 1998 escaló un 23,6% más respecto al año anterior.

- La reproducción de prácticas autoritarias y represivas. La policía de Mendoza, al igual que el resto de las fuerzas de seguridad de Argentina, fue una agencia más del aparato represivo estatal, durante la última dictadura argentina (1976-1983). A pesar de haber transcurrido varios años de democracia y las reiteradas incorporaciones de nuevos agentes y efectivos⁵⁸, algunos sectores dentro de la policía seguían manteniendo costumbres represivas. En los últimos años la Policía de Mendoza, había estado directamente involucrada en numerosos casos de gatillo fácil, tortura y desaparición de personas⁵⁹, por ello diversos organismos de derechos humanos, entre ellos la Corte Interamericana de Derecho Humanos⁶⁰, cuestionaron seriamente no sólo el accionar de la Policía de Mendoza, sino también al poder político provincial, por su inacción y su desinterés una vez sucedidos estos hechos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998).
- Parte de los reclamos del autoacuartelamiento de 1998, fueron en materia de mejoras salariales y de equipos, demostrando no sólo la desconexión entre policía y política, sino también el desconocimiento de este último por la situación interna del primero.
- Estructura Orgánica Militarizada. La ley de Personal Policial N° 4747 y la ley Orgánica de Policía N° 4697 fueron promulgadas en el año 1983, reproduciendo un modelo de organización castrense para una fuerza de Seguridad. Ello le dio una estructura "rígida" con escasa capacidad de adaptación y de respuesta ante necesidades operativas y nuevas situaciones delictivas. Esto también cercenó cualquier intento de innovación o cualquier tipo de planificación estratégica, es decir, la policía era un organismo estático y "reaccionario" ante una situación de cambio.

⁵⁸ Gran parte de los efectivos de la Policía de Mendoza habían sido incorporados en tiempos de democracia, aun así los implicados en casos de represión tortura o gatillo facial eran en su mayoría menores de 30 años, por ende ninguno había participado en los crímenes realizados por la fuerza en la dictadura. Aún así, esto demuestra que las prácticas represivas, continuaban siendo compartidas en el seno de la institución.

⁵⁹ Entre 1990 y 1997, a la Policía de Mendoza se le adjudicaban directamente la autoría de 10 homicidios y desapariciones forzadas y alrededor de 20 casos de torturas y apremios ilegales (Clarín, 25.10.1997).

⁶⁰ La Corte Interamericana de los Derechos Humanos condenó al Estado argentino en 1998, como responsable de las desapariciones de Garrido y Baigorria.

- La institución policial estaba ajena a la conducción y control civil. El Jefe de Policía tenía las competencias de un Ministro, por ende tenía la capacidad de controlar y gestionar los recursos humanos y financieros de la institución⁶¹, sin tener ningún tipo de intervención previa o posterior del Ministerio dependiente. Las funciones de control recaían sobre la cúpula policial y los funcionarios ministeriales tomaban conocimiento de las mismas sólo si eran requeridas por éstos o eran de carácter expulsivo (SIMON, 2000, p. 11).

La Reforma Policial

Después de generar un consenso entre las tres principales fuerzas políticas de la provincia⁶² (La Nación, 30.12.1998), el 28 de Diciembre de 1998 el Poder Ejecutivo provincial, envió tres proyectos de ley a la legislatura, los cuales incluían la declaración en estado de emergencia a la Policía de Mendoza por el lapso de un año, la creación de un Consejo asesor de Política de Seguridad Pública y la creación de un Ministerio de Justicia y Seguridad (Clarín 29.12.1998). Fue así que los proyectos fueron aprobados en menos de un día, tanto por los Diputados como los Senadores mendocinos (La Nación, 30.12.1998) y se convirtieron en leyes provinciales.

La Ley provincial número 6651, dio creación al Ministerio de Justicia y Seguridad, el mismo, según los señala el artículo 3 de la ley, tendría el objetivo de llevar a cabo "la planificación, coordinación, organización, ejecución y control de la política de seguridad pública de la Provincia, en orden a la protección de la vida, la libertad, los derechos y los bienes de los habitantes de la Provincia" (Boletín Oficial de Mendoza, 30.12.1998). Es importante señalar que esta es una definición con una concepción "moderna" de la Seguridad Ciudadana, ya que como prioridad se señala la "protección a la vida y la libertad".

⁶¹ El decreto 642/94, que regula la capacidad de los funcionarios para realizar contrataciones, igualaba al Jefe de Policía con los Ministros del Poder Ejecutivo.

⁶² La medida fue acordada por el gobernador Arturo Lafalla, el Diputado Nacional Francisco García, (ambos del PJ), el Senador Nacional por la UCR José Genoud, y Carlos Bálter Diputado Nacional por el Partido Demócrata (La Nación 30.12.1998).

Básicamente, el objetivo asignado a este nuevo ministerio es el de implementar políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, dando un mayor control al gobierno en este sentido. Esta cartera tendría bajo su órbita las dependencias judiciales, penales y policiales. Teniendo las siguientes funciones particulares (Boletín Oficial de Mendoza, 30.12.1998):

- Planificar, coordinar, organizar, dirigir y controlar el Sistema Provincial de Seguridad Pública;
- Coordinar la participación de la Comunidad en el Sistema Provincial de Seguridad Pública;
- Organizar y conducir el Sistema de Policías de la Provincia y el Sistema de Defensa Civil;
- Administrar el Servicio Penitenciario Provincial, los establecimientos de encausados y penados y la Comisaría del Menor;
- Mantener un registro de antecedentes judiciales de las personas físicas;
- Proponer al Poder Ejecutivo los indultos y la conmutación de penas;
- Proyectar y proponer leyes procesales y de Amnistía;
- Establecer nexos con la comunidad;
- Llevar adelante acciones de inteligencia y reunión de información a los fines de prevenir y/o conjurar el delito;

Es importante resaltar que hasta la constitución del Ministerio de Justicia y Seguridad, la agencia a cargo del área de Seguridad correspondía a una Secretaría anexa al Ministerio de Gobierno.

También se estableció la creación del **Consejo Asesor de Política de Seguridad Pública**, el mismo dependería del Ministerio de Justicia y Seguridad y sería el mismo Gobernador quien designe a su Presidente, quien a su vez nombrará al resto de los integrantes quienes se desempeñaran en carácter *ad honorem* en sus funciones.

La función de este organismo, será la de llevar adelante estudios e investigaciones en el área de seguridad, además *“realizará también el análisis del proceso de reforma del Sistema Provincial de Seguridad*

Pública" (Boletín Oficial de Mendoza, 30.12.1998). Con esto se señala el objetivo reformista de la norma. Este organismo, tiene por fin analizar alternativas posibles a los fines de realizar cambios estructurales y organizacionales en el área.

En tanto, la ley 6652, fue la herramienta legal clave para dar inicio a un cambio profundo en materia organizacional a la Policía de Mendoza. Esta norma declaraba el Estado de Emergencia de la institución policial y daba inicio al proceso de reestructuración, el cual estaba estipulado que sería por un plazo de 12 meses.

La normativa habilitaba al nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad, ha llevar adelante una reestructuración en la institución policial transformando su estructura organizativa a los fines de dotar a la Policía de una mayor efectividad a través de la optimización de sus recursos tanto humanos como materiales.

Para conseguir los objetivos antes señalados, la ley 6652 en el artículos 10º, suspendía por el tiempo que dure el proceso de reestructuración, la ley de Personal Policial (Nº 4747) y la entonces vigente Ley Orgánica de Policía (Nº 4697) como así también sus modificatorias y reglamentarias. Esto significaba que los agentes de distintos rangos perdían su estado policial⁶³ y sus beneficios en materia de estabilidad laboral.

Por otro lado los artículos 5º, 6º, 7º, 8º y 9º facultaban a la autoridad de aplicación, a llevar adelante tanto cambios de destino como a *"disponer el pase a revista pasiva, el retiro o la baja obligatoria de cualquier miembro de la Policía de Mendoza"* (Boletín Oficial de Mendoza, 30.12.1998). Es decir, se habilitaban los mecanismos para que el gobierno pudiese realizar una *"depuración y racionalización del personal"* (Clarín, 30.12.1998) y aquellos oficiales alcanzados por la medida *"tendrían derecho a una indemnización, salvo que medie un proceso judicial o un sumario administrativo"* (Clarín, 30.12.1998).

⁶³ Le Ley de personal policial 4747, establecía en su Artículo 17 inciso M, que el personal policial, gozará del derecho de "estabilidad en su cargo", por lo cual, sólo se podía dar de baja a un Agente Policial, sea cual fuese su cargo, a través de disposiciones judicial, en caso de haber cometido un delito o bien mediante un sumario realizado por las autoridades policiales en caso que se demostrasen conductas inapropiadas.

La medida habilitaba la opción para que se lleven a cabo “purgas” de todo aquel personal que haya estado cuestionado por su accionar o que presentase faltas de disciplina. Esto traería aparejado que los nuevos integrantes más jóvenes de la institución, no se vieran influidos por aquellos que tuviesen costumbres, valores o rutinas ajenas al respeto a las leyes o a los objetivos de la organización. La medida además, permitiría reconstruir la conducción interna de la fuerza, ya que “la cadena de mandos está seriamente dañada”⁶⁴ (Clarín, 30.12.1998).

A los fines de cumplir con estos objetivos y que las remociones y/o sanciones aplicadas sean con el fin de alcanzar prácticas en el interior de la Policía acordes al servicio de la seguridad y no sean herramientas arbitrarias con la intención de promover oficiales leales dentro de la institución, se estableció la Comisión Bicameral de seguimiento del proceso de reestructuración de la Policía de Mendoza en el ámbito de la legislatura provincial. La misma se encargaría de auditar y controlar el proceso reformista llevado a cabo, como así también elevar propuestas en este sentido a través de proyectos de ley.

La Comisión Bicameral, estaría conformada por cinco miembros provenientes de cada cámara, los cuales respetarán en materia de porcentajes la conformación política de dichos cuerpos.

Purgas

Al momento de la promulgación de la ley de emergencia policial, fuentes de la gobernación de Mendoza afirmaron a un medio periodístico (Clarín, 30.12.2009) que habría una remoción de unos 600 policías entre los cuales se incluiría a la cúpula policial y a agentes afectados por investigaciones administrativas o judiciales.

⁶⁴ Este era uno de los argumentos presentes en los proyectos enviados por Poder Ejecutivo al Parlamento provincial.

Para llevar adelante el proceso de reestructuración el 5 de enero de 1999, el Dr. Alejandro Cazabán fue trasladado de su cargo de Secretario de Justicia al nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad, teniendo a su cargo el mismo y desplazando al entonces Jefe de Policía, el comisario Juan Fernando Zalazar, quien era el máximo responsable de la Policía y poseía *status* de Ministro (Clarín, 05.01.1999).

Al momento de asumir su cargo, el Dr. Cazabán, amparado en el artículo 6 de la ley de Reestructuración Policial⁶⁵, firmó una resolución en la cual deba la baja de 91 agentes policiales, los cuales se sumaban al pedido de baja voluntaria de otros 8 miembros, en este grupo se encontraban la cúpula máxima de la institución policial, incluyendo al entonces jefe y subjefe del organismo. Otros oficiales de alto rango removidos fueron los jefes de tres regionales, el responsable de la Dirección de Investigaciones y el Director de Investigaciones (La Nación 05.01.1999). El resto de los afectados por la medida incluía a 28 comisarios, 1 subcomisario, 25 oficiales, 12 suboficiales, 21 agentes y cuatro cadetes (Clarín, 05.01.1999).

Entre quienes fueron dados de baja se encuentran los ocho policías procesados por el homicidio del estudiante Sebastián Bordón y otros seis efectivos que, en la causa judicial, figuran como imputados por falso testimonio o encubrimiento. También sufrieron la baja obligatoria los cuatro suboficiales involucrados en la desaparición forzada de Pablo Cristian Guardati.

La medida sumó además la baja de tres agentes involucrados directamente en la revuelta policial de octubre de 1998. La cabo Claudia Elizabeth Reyes⁶⁶ y los agentes Daniel Mario Morganti y Juan Andrés Gómez, que fueron quienes actuaron como intermediarios con el Gobierno y voceros de los policías sublevados durante el conflicto.

Prácticamente, no hubo fuertes cuestionamientos a la medida tomada por el Ejecutivo Provincial, aunque las bajas de los agentes relacionados a la sublevación policial, causaron disgustos dentro de los cuadros subalternos, ya

⁶⁵ El Art. 6 de la ley 6.652, sostiene lo siguiente: La reestructuración es causal suficiente para disponer el pase a revista pasiva, el retiro o la baja obligatoria de cualquier miembro de la Policía de Mendoza.

⁶⁶ Reyes fue la única mujer afectada por la medida.

que al momento que finalizó el reclamo policial de octubre, el Gobernador Lafalla había afirmado que no se tomarían represalias de ningún tipo para con los sublevados (Clarín, 05.01.1999; La Nación, 05.01.1999).

Una de las pocas organizaciones que se manifestó acerca de la remoción de agentes policiales fue la CGT regional Mendoza, cuyo titular, Jorge Córdova, sostuvo que *"no es una justa retribución a la Fuerza por todo lo que ha hecho por Mendoza"* (Clarín, 04.01.1999). Este mismo gremio, junto con otros sindicatos, también se había solidarizado con los oficiales sublevados en octubre de 1998 (La Nación, 21.10.1998).

A principios de febrero de 1998, se disolvió la Dirección de Información de la Policía mediante la resolución número 29 del Ministerio de Justicia y Seguridad (Clarín, 23.05.1999). La misma estaba compuesta por 83 agentes especiales, con un presupuesto anual de 2 millones de pesos, más gastos reservados cuyos montos nunca se hicieron públicos (Clarín, 23.05.1999).

Dicho organismo, si bien tenía por objetivo recopilar información a los fines de llevar acciones preventivas contra el delito, estaba facultado por un decreto vigente desde la década del 60 para recopilar información de forma discrecional⁶⁷. Fue así que al desactivar la dependencia, se encontraron informes sobre figuras públicas, no solo de Mendoza, sino de todo el país conteniendo datos privados de las mismas los cuales hacían referencia incluso de su condición ideológica o sexual. Se descubrió que la policía investigó, en tiempos democráticos, a dirigentes políticos, sindicales y estudiantiles, a periodistas y a empresarios locales⁶⁸. Esto quedó demostrado en los más de 2600 expedientes que logró rescatar el entonces Ministro de Justicia y Seguridad Alejandro Cazabán, quien además sostuvo que los mismos *"estaban llenos de imprecisiones y vaguedades"* (La Nación, 03.05.2009).

⁶⁷ Esto se debía a que había sido promulgada bajo la llamada doctrina de la Seguridad Nacional que proponía a las fuerzas armadas latinoamericanas luchar contra el comunismo como un enemigo interno, y se fortalecieron durante la última dictadura.

⁶⁸ Entre los investigados, por sólo nombrar algunos, se encontraban tres ex gobernadores de la provincia – Felipe Llaver (UCR), y José Octavio Bordón y Rodolfo Gabrielli (PJ) – diputados nacionales, como los demócratas Carlos Balter y Gustavo Gutiérrez, el empresario vitivinícola Domingo Nicolás Catena, Mercedes Sosa e incluso quien sería el futuro presidente, el Dr. Fernando De La Rúa (Clarín, 23.05.1999).

En el mes de marzo, el Ministro de Seguridad comenzó un proceso de reordenamiento policial en aquellas jurisdicciones y seccionales más conflictivas. Fueron trasladados o cambiados de destino comisarios, subcomisarios y oficiales principales de 41 comisarías de la provincia (La Nación, 09.02.1999). El objetivo era desarticular circuitos generados por oficiales superiores a los fines de cobrar dádivas provenientes de ilícitos y contravenciones de cierta forma rutinizadas en la sociedad. Este proceso fue incentivado en gran parte, al descubrirse que varios comisarios tenían patrimonios que no podían justificar⁶⁹, lo que precipitó la separación del cargo de 32 comisarios de alto rango.

Es importante recalcar que en este proceso de reestructuración hubo un fuerte consenso entre las tres fuerzas políticas de la provincia. Con las elecciones provinciales de octubre de 1999, tanto el oficialismo como la oposición eran conscientes de que en caso de no generar canales de gestión y control de la policía, la gobernabilidad de la provincia correría serios riesgos. Los máximos dirigentes del PJ sabían que el autoacuartelamiento de octubre de 1998, había sido un suceso que cuestionó seriamente su autoridad y que probablemente había significado una pérdida de confianza en el electorado, lo cual los llevaba a acelerar en el lapso de tiempo restante de su gobierno, un cambio en las políticas destinadas a la seguridad pública, a los fines de recuperar la confianza de la ciudadana.

Tanto la Unión Cívica Radical como el Partido Demócrata, no ignoraban que la seguridad ciudadana debía ser atendido con especial ahínco y que en caso de llegar a obtener la gobernación mediante un resultado favorable en las elecciones (ambos partidos tenía altas posibilidades de lograrlo), el hecho de comenzar el proceso de reforma en esta etapa, los libraría de tener que llevar adelante las acciones más duras que implica este proceso, como fueron las expulsiones, los pases a retiro y el establecimiento de un nuevo régimen. Además, en caso de generarse un proceso exitoso, podrían exhibir como

⁶⁹ En ese momento se estaba investigando un Comisario de la localidad de Godoy Cruz, el cual vivía en un departamento valuado en 70.000 U\$S y a su vez estaba construyendo un vivienda en un barrio residencial por medio millón de dólares (La Nación, 09.02.1999).

propios los resultados y en caso contrario afirmar que había sido un desacierto del gobierno justicialista.

Cambios Estructurales

A mediados de de noviembre de 1999, se publicaron en el boletín oficial de Mendoza, las **leyes número 6.721 de Seguridad Pública y la ley de Policías número 6.722, que regulaba el funcionamiento y organización de los recursos humanos dentro de la Policía de Mendoza**. Ambas normativas habían sido aprobadas un mes atrás en el Congreso provincial por unanimidad, demostrando el consenso político y social que en materia de seguridad pública se había construido.

Estas herramientas legales reivindican el papel de la Policía como un organismo más de la esfera estatal responsable del resguardo de la Seguridad Pública. A su vez sostienen la figura del Gobernador de la provincia como autoridad política consagrándolo expresamente Jefe de las Policías de la Provincia y *"responsable de establecer las políticas de seguridad pública en todo el territorio provincial"* (Boletín Oficial de Mendoza, 16.11.1999, p. 10.417).

La reforma trajo aparejadas una desconcentración de funciones relacionadas a la seguridad pública que anteriormente recaían en su totalidad sobre la institución policial, pero que no eran inherentes a ésta. Básicamente se pretendió que la Policía se circunscriba a las tareas de prevención e investigación del delito buscando una mayor profesionalización de sus agentes y que el resto de las funciones se trasladasen a otros organismos del Estado.

De esta forma en un trabajo que ha señalado aspectos del proceso de reforma de la Policía de Mendoza (REPETTO & SIMON, 2001 p. 15-16), se ha sostenido que las funciones de seguridad pública serían cuatro y que serían abordadas desde distintas agencias:

Las Funciones de Conducción Política y Estratégica serían aquellas destinadas a la implementación de políticas estratégicas en materia de

Seguridad Pública. Los encargados de formular e implementar estas medidas son tanto el Ministro de Justicia y Seguridad, que como principal responsable de dicha cartera es el encargado de efectuar aquellas acciones que el gobierno considere propicias en materia de seguridad ciudadana, como el Gobernador de la Provincia ya que además de ser el máximo responsable del gobierno provincial, la ley le asigna la función de Jefe de Policías, por ende tiene a su cargo la conducción orgánica de la Policía.

Funciones de Control y Seguimiento Policial: se trata de aquellas acciones tendientes a auditar el accionar y desempeño de la Policía de Mendoza. Estas comprenden a varios actores que ejercen una función de control en diferentes fases y/o aspectos:

- **Junta de disciplina:** Interviene en aquellos casos en los que se considera que se ha incurrido en una falta grave. Además cumple una función revisora de aquellas sanciones menores promulgadas por el mismo personal policial en su carácter jerárquico. Debe emitir además una evolución en aquellos casos en los que se ha resuelto la cesantía o expulsión de un agente.
- **Inspección general de Justicia:** este órgano estará compuesto por funcionarios designados por el Ministerio de Justicia y Seguridad y tendrá la función de elevar los sumarios administrativos de aquellos oficiales que hayan incumplido en sus funciones. También deberá realizar auditorías periódicas en las distintas dependencias policiales.
- **Comisión Bicameral de Seguridad Pública:** conformada por tres Senadores e igual número de Diputados del Congreso Provincial, tiene a su cargo "la supervisión y control de los organismos que ejecutan y desarrollan políticas de seguridad pública en la provincia de Mendoza" (Boletín Oficial de Mendoza, 16.11.1999, p. 10.419).
- **Instituciones de participación comunitarias:** la ley de seguridad pública crea una serie organismos en los cuales se facilita el acceso a los miembros de la comunidad para que participen en el diseño de políticas

de seguridad, esto les permite realizar tanto aportes como desempeñar una función de *accountability horizontal*⁷⁰.

- **Personal policial:** A través de la verticalidad propia de la institución policial se ejercen controles permanentes entre superiores y subalternos. Las sanciones podrán implicar hasta de 10 días de suspensión o la solicitud de instrucción de un sumario para la aplicación de penas mayores.

A raíz de la sanción de esta nueva normativa, se cambia el concepto de la actividad policial en la provincia y se establece que las mismas "**serán instituciones civiles, armadas, jerarquizadas y con carácter profesional**" (Boletín Oficial de Mendoza, 15.11.1999, p. 10.337) y su función será circunscripta al estrecho cumplimiento de la Constitución y sus leyes reglamentarias a los fines de resguardar los derechos de los habitantes de las provincias.

Esta nueva visión remarca el carácter civil del funcionario policial, separándolo de cualquier connotación militar más allá de que se afirme que la misma es una institución "jerarquizada".

El carácter profesional que adquiere el personal policial lo distingue del resto de los funcionarios públicos ya que la función de defensa de la vida, la propiedad y el resguardo de la paz mediante el posible uso de la fuerza pública, merecen la aplicación de regímenes especiales de capacitación, ingreso y promoción.

La carrera policial, debe hacer que el funcionario policial esté preparado para cumplir con sus funciones con un alto grado de responsabilidad sin abusar de su autoridad y respetando derechos y garantías de los ciudadanos.

En materia organizativa, las leyes establecieron una diferenciación por cuerpos a los fines de buscar una especialización en las funciones y no

⁷⁰ Guillermo O'Donnell (1994, p. 14) define el *Accountability horizontal* como "*la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos*".

imponerle múltiples tareas a una misma dependencia⁷¹. Para ello se estableció que el sistema integrado de Policías esté compuesto por múltiples Policías independientes una de otra y con una función diferenciada. **Se instituyeron así cuatro Policías Distritales de Seguridad, una Policía Vial y una Policía en Función Judicial.**

Las Policías Distritales tenían la función de prevenir y conjurar el delito. Se distribuirían según la realidad geodemográfica de la Provincia de Mendoza, a los fines de adaptarse a las necesidades locales propias de cada región, así se establecieron cuatro Policías Distritales con residencia en las siguientes zonas: Gran Mendoza, Valle de Uco, Este y Sur.

La Policía en Función Judicial, es el organismo encargado de la investigación de delitos complejos, es decir de aquellos ilícitos perpetrados por organizaciones delictivas de envergadura y su función está intrínsecamente relacionada al trabajo en conjunto con fiscales y jueces que posibilitan mediante los avales correspondientes el implemento de técnicas de reunión de información⁷² y detención de sospechosos. Debido a la interjurisdiccionalidad de los delitos y a los fines de hacer más efectivas la labor policial, "es necesaria la permanente coordinación entre las distintas unidades operacionales y esta fuerza" (REPETTO & SIMON, 2001 p. 8).

Se establece además **una policía especializada en el control y resguardo de rutas y caminos,** según la ley 6.722 la **Policía Vial** tendría las siguientes funciones especiales (Boletín Oficial de Mendoza, 15.11.1999, p. 10.341).

- Velar por la integridad psicofísica de las personas que circularen en las rutas y caminos provinciales y nacionales en todo el territorio de la Provincia.

⁷¹ Recordemos que hasta la sanción de estas nuevas leyes, no había diferenciación entre los distintos cuerpos policiales, con lo cual un agente podía realizar a la vez tanto tareas administrativas como de prevención o investigaciones, según las necesidades existentes en la dependencia que resida.

⁷² Aquí nos referimos a las intervenciones telefónicas y allanamientos entre otros.

- Colaborar en la asistencia sanitaria y de primeros auxilios, en caso de accidentes o siniestros de cualquier tipo en el ámbito de su competencia.
- Colaborar con los organismos competentes en la elaboración de disposiciones sobre regulación del tránsito público, aconsejando la adopción de dispositivos de seguridad.
- Regular el tránsito público y aplicar las normas que lo rijan dentro de su competencia territorial, de conformidad con las leyes de tránsito y adoptando medidas transitorias con relación al mismo cuando circunstancias de orden y seguridad pública lo requirieren.
- Proponer y colaborar en la implementación de planes de educación vial.
- Disponer todas aquellas medidas que contribuyeren a un mejor cumplimiento de la función de seguridad vial, conforme con las normas legales vigentes.

La labor de esta fuerza múltiple, se ve complementada con la facultad que se le es delegada al Poder Ejecutivo provincial, a través del Artículo 3 de la ley 6.722 de Policías, de crear o eliminar dependencias policiales según las necesidades que se presenten en un determinado ámbito. Esto da una mayor capacidad de adaptación a la institución ante un problema tan dinámico como es el delito.

La ley 6.722 presenta un gran cambio estructural ya que elimina los cuerpos de apoyo (agentes y suboficiales), reduciendo los grados escalafonarios de 18 a 8. De esta forma se elimina una forma organizativa que es propia del sistema militar y se establece una sola carrera policial con igualdad de posibilidades para todos los ingresantes.

Asimismo se incorporaron fuertes cambios en todos los aspectos relacionados a la carrera y formación del personal policial.

Respecto al ingreso de los nuevos agentes policiales, se establecen exigencias en cuanto al nivel educativo de los nuevos aspirantes posibilitando el ingreso como Auxiliar o como Oficial Ayudante, primeros grados de la escala

jerárquica, requiriéndose para ambos formación secundaria o polimodal y, para el primer caso, un curso dictado en el ámbito de la Universidad Nacional de Cuyo que no podrá ser inferior a seis meses, en tanto para el segundo se requiere la Tecnicatura en Seguridad Pública, título que también se otorga en el mismo ámbito (REPETTO & SIMON, 2001 p. 13).

Además la normativa posibilita el ingreso a la fuerza de Grados Intermedios, facilitando la incorporación de efectivos provenientes de otras fuerzas que por su trayectoria, conocimiento o experiencia se entienda que puedan realizar aportes a la institución.

La Comisión Bicameral de Seguridad que se establecerá en el ámbito de la legislatura provincial **tendrá la responsabilidad de resguardar la normal asignación de los cargos superiores que sean asignados, ejerciendo el control y evitando cualquier tipo de arbitrariedad.**

Respecto a la instrucción de los agentes, la reforma incluyó un cambio en la lógica clásica que se tiene de las denominadas "escuelas policiales". Fue así que se conformó una Fundación integrada por la Universidad Nacional de Cuyo y el Gobierno de la Provincia de Mendoza, con la función de evaluar tanto las necesidades en materia de cantidad como las atribuciones que debiera incorporar los recursos humanos ingresantes.

Se estableció que gran parte de la enseñanza del futuro funcionario policial sea impartida en el ámbito de la Universidad Nacional de Cuyo, incluyendo asignaturas como Derecho Procesal Penal, Derecho de Familia y Minoridad, y Psicología Social, además de incrementar las horas de preparación física (Clarín 09.07.1999). Se implementó el hecho que la carrera policial sea de cuatro años y que los cursantes egresen con el título de Licenciado en Seguridad Pública, obteniendo recién el *status* de funcionario policial en el segundo ciclo, mientras que anteriormente eran considerados policías desde el momento que se incorporaban en alguna de las escuelas de formación.

En julio de 1999 se incorporó el primer grupo de oficiales a la Universidad Nacional de Cuyo, el cual contó con 109 alumnos (Clarín; 09.07.1999).

Esto implicó además incorporar docentes del ámbito universitario, dejando de lado la formación de “policías por policías” que en muchos casos transmitían a las nuevas generaciones de agentes prácticas y una cultura organizacional propia de un modelo obsoleto que con el proceso de reforma se pretendía dejar atrás.

Respecto a la **promoción y ascenso de los agentes**, un informe presentado con posterioridad a la puesta en marcha de la reforma policial (Simon; 2000), señala el proceso se inicia a través de la autoproposición del interesado y será asignado respetando un puntaje conformado a través de los siguientes parámetros:

- La eficiencia en la prestación del servicio, la que es medida por la calificación individual conceptual que los superiores aplican anualmente, la calificación de las unidades en que se prestó servicios, los premios y felicitaciones a los que se le otorga puntaje y las sanciones disciplinarias aplicadas consideradas como puntaje negativo.
- La capacitación, en cuanto exceda el mínimo requerido para aspirar a cada grado, incluyendo cursos, jornadas, etc. que resulten de interés para la prestación del servicio de seguridad pública, a los que se le otorgará vía reglamentaria un puntaje. Se establece un límite al mismo a fin de que no se produzcan ascenso basado únicamente en este criterio
- La aptitud psicofísica, que es exigida como requisito previo a aspirar a la promoción.
- La aptitud para desempeñar el grado al cual se aspira, calificada por las Juntas.
- La antigüedad, en cuanto exceda el tiempo mínimo de permanencia en cada grado exigido como requisito previo para promocionar, estableciéndose un máximo a fin de evitar la preponderancia que este criterio tenía.

A los fines de evitar discrecionalidad en la asignación de los ascensos la ley 6.722 (Boletín Oficial de Mendoza, 15.11.1999, p. 10.350) establece que tanto la conformación del puntaje de los agentes como la sanción efectiva de las promociones sea promulgada por diversas **Juntas Calificadoras**⁷³, conformadas tanto por funcionarios del Ministerio de Justicia y Seguridad, como por jefes policiales. Será función de dicho Ministerio promover la conformación de las respectivas juntas y resguardar su reunión periódica.

A los fines de contar con mecanismos de control más efectivos dentro de la Policía de Mendoza, se constituyeron **La Inspección General de Seguridad y la Junta disciplinaria, dos agencias encargadas de auditar y verificar el desempeño de los agentes policiales.**

La Inspección General de Seguridad está facultada mediante la ley 6.721, a realizar auditorias y operativos dentro de dependencias policiales a los fines de inspeccionar tanto la calidad como la eficacia de la labor de los agentes. También es menester de esta dependencia resguardar el apego y cumplimiento de las normativas por parte del personal policial. Éste es un organismo colegiado, con una función investigadora, cuyos resultados son elevados a las autoridades competentes del Ministerio de Justicia y Seguridad que detenta la autoridad a los fines de realizar acciones que sean consideradas pertinentes.

La interacción de los responsables de la Inspección General de Seguridad con los agentes policiales, quiebra el hermetismo vigente en materia de control, que había existido en la Policía de Mendoza, responsabilizando a su vez a los funcionarios de turno a realizar los operativos y auditorias que sean necesarios.

El otro organismo de control establecido es la Junta de Control, el cual se compone de manera mixta, con agentes policiales y personal civil designado por el Ministerio de Justicia y Seguridad, esta es la dependencia encargada de aplicar las acciones correctivas a aquellos agentes que hayan incurrido en alguna falta. Así también, es su función revisar aquellas sanciones leves que

⁷³ El artículo 191 de la ley 6.722 (Boletín Oficial de Mendoza, 15.11.1999, p. 10.350), establece la creación de tres Juntas, una para Oficiales Superiores, Otra para Oficiales en Jefe y la tercera para oficiales subalternos.

fueron aplicadas directamente por el mismo personal policial en las distintas dependencias a los fines de corroborar la naturaleza de los sucesos y la ausencia de arbitrariedad en la imposición de la pena.

Participación Comunitaria

A los fines de allanar las distancias entre la Policía y la Comunidad, la ley 6721 (Boletín Oficial de Mendoza, 16.11.1999), estableció una serie de mecanismos con el propósito de que la ciudadanía pueda elevar sus reclamos en materia de seguridad ciudadana de una forma más interactiva, tanto a los funcionarios policiales como a las autoridades municipales y provinciales.

Los Foros Vecinales son instituciones en donde se promueve la participación de ciudadanos y representantes barriales a los fines de que estos comuniquen a sus autoridades en que aspectos se podría mejorar la seguridad ciudadana ya sea a través de reclamos o con propuestas puntuales direccionadas a enriquecer la prevención situacional, consistente en evitar la conjunción de los tres elementos que posibilitan y favorecen la comisión de ilícitos: víctima, victimario y entorno propicio (REPETTO & SIMON; 2001).

Según la ley 6.721, **los Foros Vecinales** funcionarán según el área de cobertura de cada comisaría de la Provincia y **estarían integrados por representantes de entidades comunitarias** con personería jurídica que desarrollen sus actividades en el mismo ámbito de actuación. Estas instituciones interactuarían con representantes de la Policía y del Municipio, pudiendo delinear tácticas de prevención del delito en los barrios representen.

Los Consejos de Seguridad Departamentales estarán integrados por un representante del Ejecutivo Municipal, tres Concejales en representación de los distintos partidos políticos y un representante de cada Foro Vecinal que este conformado dicho en Departamento. El objetivo de esta agencia, es el de promover la comunicación y la cooperación en materia de seguridad preventiva en un espacio integrador a tres actores centrales: El Municipio, la Policía y la Comunidad.

Se pretende que a partir de las reuniones celebradas por los actores que componen los Consejos departamentales, se puedan generar no sólo acciones puntuales de la institución policial, sino que se entablen políticas puntuales⁷⁴ desde el municipio en materia de prevención del delito⁷⁵.

Se crea la figura del **Coordinador de Seguridad, encargado de regular el funcionamiento tanto de los Foros Vecinales como de los Consejos Departamentales**. Ésta persona, además de deber cumplir con una serie de requisitos formales⁷⁶ tendrá que demostrar su participación en organizaciones comunitarias, quedando excluido para dicha función si desempeñase cargos en la función pública, partidarios o si fuese integrante de alguna fuerza seguridad, ya sea esta nacional o provincial.

Según la ley 6.721, se establece que el **Coordinador de Seguridad, será elegido por simple mayoría mediante una votación individual y secreta por parte de los miembros del Consejo de Seguridad Departamental**. Su función será la de nexo entre el Ministerio de Justicia y Seguridad, el Consejo y los Foros. Entre sus funciones tendrá que regular el desarrollo de las distintas reuniones, exponer sus conclusiones y verificar el avance y la eficacia de los objetivos propuestos.

⁷⁴ Estas pueden ser acciones en materia de mejora del alumbrado público, establecimiento de circuitos cerrados de televisión o incluso acciones sociales puntuales.

⁷⁵ Este es otro aspecto que resalta el avance en la concepción de Seguridad que se generó a través de la sanción de ley 6.721 de Seguridad Pública, ya que con anterioridad ésta era meramente una cuestión de índole policial, excluyendo a otros actores como la comunidad o el desarrollo de acciones de prevención social del delito.

⁷⁶ Deber ser argentino, mayor de 30 años, con más de 5 años de residencia en el departamento al que represente y no debe estar inhabilitado o quebrado.

LA POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA

Durante el denominado proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), tanto la Policía Federal como las policías provinciales, fueron dirigidas y coordinadas por distintos sectores del Ejército o en el caso particular de la Prefectura Naval, por la Armada. Ante esto, la Fuerza Aérea promocionó la creación de una policía especializada en el ámbito aeroportuario y que esté bajo su órbita (ANDERSEN, 2001, p. 338). Así fue que el decreto-ley N° 21.521, de 1977 dio origen a la Policía Aeronáutica Nacional o más conocida como PAN, una fuerza de seguridad militarizada, que dependía del comando en Jefe de la Fuerza Aérea.

La PAN, fue definida como *“una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía en el aeroespacio y el servicio de policía de seguridad y judicial en la jurisdicción territorial”* (Boletín Oficial de la República Argentina, 07.02.1997). Esto la dotaba de un carácter castrense, aunque su función fuese la de la seguridad aeronáutica y su organización replicaba un modelo mixto que fusionaba militares con policías.

El artículo 10, de la ley 21.521 establecía que las funciones desempeñadas en el aeroespacio se realizarían mediante los medios provenientes de la Fuerza Aérea, con esto, se establecía normativamente, que ciertas tareas inherentes a la PAN se debían realizar con elementos ajenos a la institución, demostraba también una dependencia en materia de recursos.

En una primera etapa la PAN estuvo a cargo de las terminales aeroportuarias de Ezeiza, Aeroparque Jorge Newbery, Don Torcuato, Córdoba, Mar Del Plata, Mendoza, Bariloche, Iguazú y Rosario, mientras que en 1979, su control se extendió al resto de los aeropuertos pertenecientes al Sistema Nacional de Aeropuertos.

En el marco de ser una policía de características castrenses, la ley 21.521, establecía que, las faltas que cometiesen los agentes de esta fuerza serían juzgadas a través del código militar, más allá de que estas sean cometidas en el ámbito civil. También, se establecían resguardos, bajo la ley 19.101 – que establecía el Régimen de Personal Militar – a los fines de que, el personal de la

PAN con carácter de agente, pasase a tener facultades militares en caso de conflicto internacional.

El director de la PAN, debía ser un Oficial Superior de la Fuerza Aérea, el cual tenía que ser nombrado por el Poder Ejecutivo a proposición del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea. A lo largo de su historia, hubo 12 directores de la PAN los cuales han sido siempre Comodoros a excepción del último, que fue un Brigadier. Los distintos Directores se mantuvieron en su cargo en promedio de 2 años y medio cada uno. Esto parece demostrar la falta de planeamiento y de perfeccionamiento que tenía la institución, ya que el escaso tiempo y la alta rotación de las máximas autoridades hacía poco práctico cualquier intento de implementar un plan estratégico o cualquier acción a largo plazo.

La mayoría de los oficiales que desempeñaron el cargo de Director de la PAN tuvieron el grado de Comodoro, mientras que el resto de los puestos dirigenciales dentro de la Fuerza Aérea, salvo escasas excepciones, siempre correspondió a Brigadieres. Lo cual demostraría en cierta medida un nivel de atraso y descrédito a la misma Policía como sección y parte, de la Fuerza Aérea Argentina. También se ha afirmado que la PAN, era un destino castigo dentro de la Fuerza Aérea para aquellos oficiales o suboficiales díscolos o que eran considerados problemáticos por parte de las autoridades aeronáuticas (LEGNANI, 2007).

Tabla 2: Directores de la Policía Aeronáutica Nacional

PERIODO	NOMBRE
1977-1982	Comodoro FERNANDEZ, Ataliva
1982-1983	Comodoro ANTE, Jorge
1983-1986	Comodoro MENDIBERRY, Guillermo
1986-1988	Comodoro SADINO, Walter
1988-1989	Comodoro BARRERA, Oscar
1989-1993	Comodoro ZEOLI, Jorge
1993-1995	Comodoro SPAINI, Juan Carlos
1995-1997	Comodoro VELAZCO,
1997-2000	Comodoro PERONDI, Eduardo
2000-2003	Comodoro MENENDEZ, Avelino
2003-2004	Comodoro DE LA FUENTE, Héctor
2004-2005	Brigadier, GIAGISCHIA, Horacio

Fuente: POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTURARIA (2006)

Esta hibridación militar – policial, se trasladaba también a la organización escalafonaria, ya que organizacionalmente dentro de la PAN se encontraban, por un lado el personal militar de alto rango (Brigadieres, Comodoros y Vice-Comodoros), que se ubicaban en la Dirección General y las máximas jefaturas en los principales aeropuertos. Por otro lado, en las jefaturas intermedias y en las distintas dependencias administrativas se ubicaban los oficiales de menor rango (Mayores, Capitanes y Tenientes). Finalmente, a cargo de las tareas operativas, de seguridad y vigilancia, se encontraban los agentes policiales y los suboficiales de Fuerza Aérea.

Dentro de la PAN confluía personal de tres escuelas de formación y que tenían diferentes posibilidades de ascenso. Por un lado los oficiales que provenían de la Escuela de Aviación Militar quienes además de las tareas básicas se podían desempeñar en funciones de mando y dirección, por otro lado los suboficiales provenientes de la escuela de suboficiales y que se realizaban tareas de apoyo y logística. Mientras que los agentes PAN, egresados del Instituto de Formación de Agentes de la Policía Aeronáutica Nacional⁷⁷, los cuales realizaban las tareas ordinarias de policiamiento tanto preventivo como complejo en el ámbito aeroportuario, sin posibilidad alguna de tener funciones de jefatura.

Así también un aspirante a ingresar como agente de la PAN tenía mayores posibilidades de hacerlo si tenía una carta de recomendación de un oficial de la Fuerza Aérea. También era posible una presentación de un suboficial o un agente en servicio, aunque aquí también primaba el rango jerárquico (POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, 2006, p. 21). Es decir, las posibilidades de ingresar a la PAN aumentaban proporcionalmente según el rango del “padrino” con que el candidato contaba.

⁷⁷ Es importante destacar que la forma de contratación que tenían los Agentes de la ex PAN como agentes civiles de inteligencia de la Fuerza Aérea, esto era así aunque efectivamente no realizaran tareas de inteligencia, ya que, cuando se retiró a la Gendarmería de los aeropuertos en el año 1978 se creó el escalafón en la especialidad de la PAN en la Fuerza Aérea pero, como no había personal destinado a esa especialidad, se debió reclutar de inmediato un número considerable de personas. Pero, en ese momento la Fuerza Aérea carecía de una partida presupuestaria adjudicada, y la única forma de contratar personal fue a través del Régimen Especial de Personal Civil de Inteligencia de la Fuerzas Armadas. Dicho régimen regulaba al personal de la antigua Secretaría de Inteligencia Del Estado (SIDE); establecido por la ley "S" 19.373/73. Posteriormente el mismo fue reformado con la sanción de la ley 25.520, de inteligencia, y el decreto reglamentario del personal civil de inteligencia de las fuerzas armadas y de la Secretaría de Inteligencia (SI).

Los ascensos del agente de la PAN, seguían una lógica militar, ya que para otorgarlos, primaba el tiempo en la función y no las capacidades del personal, (POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, 2006, p. 15-19). Los ascensos significaban una mejora salarial pero no un cambio en las funciones ni en la jerarquía, es decir un agente siempre se mantenía en subordinación de algún oficial o, muy extrañamente de algún suboficial, el cual dirigía el área o destino que le fuere asignada.

La Fuerza Aérea y el control de los aeropuertos

Hasta la promulgación de la ley 21.521, que dio origen a la PAN, la seguridad en los aeropuertos era brindada por la Gendarmería nacional función que le fue devuelta parcialmente⁷⁸ por un breve plazo a finales de la década del ochenta y principios de los noventa hasta que el entonces presidente Carlos Menem, le devolvió el control total de los Aeropuertos a la Fuerza Aérea.

Durante el gobierno de Alfonsín, la PAN, tomó la función de policía de seguridad y judicial, aunque en la práctica fue la Gendarmería la cumplió las funciones de resguardo y control del tráfico aeroportuario. Finalmente en el año 1991 el entonces Ministro de Defensa Erman González, derogó el convenio que le había asignado las funciones de seguridad aeroportuaria a la Gendarmería y restituyó íntegramente en los aeropuertos a la fuerza de seguridad dependiente de la Fuerza Aérea (LA NACION, 22.02.2005)⁷⁹.

La vuelta de la Fuerza Aérea fue férreamente rechazada desde la Gendarmería y significó además un derroche significativo de recursos para el Estado Nacional. Así lo expuso José Ricardo Spadaro, un Comandante General de Gendarmería:

⁷⁸ Ya que compartían funciones con la PAN.

⁷⁹ Una publicación de análisis (ANDERSEN, 2001, p. 338) sostiene que La medida contenía una suerte de revancha por parte de la Fuerza Aérea para con la Gendarmería que se remontada al levantamiento de Monte Caseros. Allí los Gendarmes sofocaron la sublevación de un grupo de oficiales aeronáuticos, (algunos activos y otros retirados), que intentaron ocupar el aeropuerto Jorge Newbery, de Buenos Aires, solidarizándose con la asonada encabezada por los carapintadas capitaneados por le Teniente Coronel Aldo Rico.

Durante dos años planteamos todo tipo de objeciones y hasta esgrimimos los cinco millones de pesos gastados en formar una fuerza de élite para recuperar aeropuertos y aeronaves (en manos de) eventuales terroristas internacionales. (ANDERSEN, 2001, p. 338)

Con lo anterior, queda demostrado el despilfarro de recursos económicos del Estado Nacional por parte de las distintas administraciones, al sobreponer dos organismos estatales a realizar la misma función.

Entre 1991 y el 2005, la Fuerza Aérea tenía un control integral de los aeropuertos del país, no sólo a través de la Policía Aeronáutica Nacional sino también a través del Comando de Regiones Aéreas (CRA), organismo que se encargaba de la regulación del tráfico aéreo y el control de los radares.

El CRA, que estaba compuesto en su mayoría por militares, se encargaba de regular aquellas cuestiones relacionadas a la aviación civil, incluso era el encargado de controlar el Centro de Instrucción, Perfeccionamiento y Experimentación (CIPE), organismo en donde se forman los controladores aéreos y único centro en donde se brindaban cursos tanto de seguridad aeroportuaria como de seguridad de la aviación.

Básicamente, además de las tareas de seguridad exterior, cuestión principal que se le atañe a las fuerzas armadas, la Fuerza Aérea Argentina, realizaba funciones de seguridad interior a través de la PAN y ejercía el control de la aviación civil por medio del CRA. Esto le permitía más allá de la superposición de funciones, una postura predominante dentro de los aeropuertos, permitiendo la entrada y salida de aeronaves y cargamentos sin ser controlado por otro organismo. Mientras que el Estado, carecía otras instituciones que le permitieran ejercer una función de contralor hacia la Fuerza Aérea, en caso que ésta, a través de algún grupo perteneciente a la misma, intentase de alguna forma cometer algún ilícito.

Ley de Seguridad Interior

Apenas unos años después de la remoción de la Gendarmería del ámbito aeroportuario, se sancionó en el Congreso Nacional la ley N° 24.059 (BOLETIN OFICIAL, 06.01.1996) denominada ley de Seguridad Interior, la cual complementaba a la ley de Defensa Nacional⁸⁰ estableciendo una diferenciación entre lo que comprende la defensa exterior y la seguridad interior⁸¹.

Dicha ley contemplaba sólo como policías nacionales a tres instituciones: La Policía Federal, La Gendarmería y Prefectura Naval. Quedaba de esta forma excluida la Policía Aeronáutica, afirmándose que el resguardo del espacio aéreo era una competencia exclusiva de la Defensa Nacional.

No obstante ello, se contempla la exclusión de las fuerzas militares de la seguridad interior mientras que tácticamente, la Fuerza Aérea tenía una dependencia realizando funciones de policía en los aeropuertos.

La ley de Seguridad Interior, establece que las Fuerzas Militares, sólo pueden actuar en cuestiones relativas a la seguridad interior en carácter de apoyo a las distintas policías nacionales y provinciales; en caso de declaración de Estado de Sitio o en caso de excepcionalidad establecidos por el Poder Ejecutivo Nacional.

Por otro lado y como se mencionó anteriormente, la ley 21.521, dotaba a los agentes de la PAN de facultades inherentes al personal castrense, como el hecho de ser juzgados a través del código militar en caso de faltas o quedar a disposición de las Fuerzas Armadas en caso de un conflicto internacional.

Por lo cual, ante la ausencia de reformas en lo concerniente a la seguridad en los aeropuertos y en el régimen organizacional de la PAN, hacían que esta última se encuentre en una completa incompatibilidad con la ley de Seguridad Interior. Con lo cual, esto pareciera ser una concesión por parte del poder

⁸⁰ La ley de Defensa Nacional es la ley N° 23.554 (Boletín Oficial, 26.04.1988)

⁸¹ La cual era definida como *“la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.”* (Boletín Oficial, 17.01.1992)

político de turno, hacia la Fuerza Aérea, para no alterar su *status quo* o bien una completa desidia en materia jurídica.

Hechos Complejos

La Relación entre la Fuerza Aérea y el empresario Yabrán

Algunas investigaciones periodísticas (SANZ, 1998; BONASSO, 1999) señalan la existencia de vínculos que transgreden la legalidad, entre la Fuerza Aérea y el empresario Enrique Nallib Yabrán, quien en parte por el amparo político comenzó a principios de la década del noventa a tener un papel clave en la función de los aeropuertos a través de empresas de carga (Edcadassa), de prestación de servicios de rampa (Intercargo) y de los comercios libres (Interbaires).

Una publicación de análisis de las instituciones policiales (Andersen, 2001), citando cartas enviadas por José Ricardo Spadaro un Comandante General de Gendarmería retirado que se desempeñó como responsable de asuntos institucionales, que el retorno pleno de la Fuerza Aérea al ámbito aeroportuario se debía en parte *“al deseo de (...) Yabrán de incidir en el control de los aeropuertos sin testigos molestos, como habían sido los efectivos de la Gendarmería”* (Andersen, 2001p. 338).

A esta aparente asociación ilícita entre Yabrán y la Fuerza Aérea, se le adjudican el montaje de una “aduana paralela” por medio de la cual se enviaba y recibía mercadería ilegal, sin que esta pasase por control alguno. Las denuncias además de contrabando, aseveraban que además se había posibilitado tráfico de una enorme cantidad de drogas con destino al exterior (SANZ; 1998, p.74).

Trafico de Armas

La Fuerza Aérea tuvo una participación directa en el tráfico de armas de Ecuador producido en 1995. Según se estima, era la PAN, la fuerza encargada de vigilar la salida de los cargamentos que contenían el material bélico, pero avalándose en que carecían del conocimiento de la situación y de que no estaban legalmente amparados para revisar las cargas o detener los vuelos, no se controló a los mismos (LA NACION, 31.05.1997).

El envío de armas se trató de una "triangulación", por medio de la cual se envió material bélico a Ecuador, a través de Miami. Las investigaciones judiciales sostenían que las armas, de origen argentino y fabricadas en Fabricaciones Militares (FM), iban a ser destinadas a Venezuela bajo el amparo de un decreto presidencial de venta, pero finalmente se remitieron a Ecuador que mantenía un enfrentamiento con Perú.

Por el hecho recayó una investigación judicial contra el Mayor Spadano, Jefe de la Policía Aeronáutica Nacional y al Vicecomodoro Nicolás Benza, quien era el máximo responsable de la fuerza dentro del Aeropuerto de Ezeiza, quienes junto a otros 15 oficiales y 30 suboficiales fueron removidos de sus funciones y reasignados a nuevos destinos dentro de la Fuerza Aérea (LA NACION, 25.11.1996).

Se podría afirmar que los hechos fueron promovidos por la Fuerza Aérea pero en tanto la PAN era un organismo dependiente de ésta, también participó no controlando los cargamentos y facilitando la salida de la aeronave que contenía el material bélico.

La mafia de los taxis

Incluso algunos agentes de la PAN estuvieron involucrados con la denominada "mafia de los taxis". Una publicación periodística (Clarín; 29.12.2000), indicó que en un operativo de la Policía Federal realizado en el año 2000, se detuvieron a 4 agentes de la PAN, por formar una asociación ilícita con choferes de taxis.

Según la investigación, un grupo de taxistas cobraban una especie de "peaje" a sus compañeros a fin de conseguir un lugar preferencial para recoger a pasajeros en el Aeroparque Jorge Newbery. Al chofer que no "colaborara", no se le permitía estacionar o incluso podía llegar a ser agredido por el resto que formaba parte de este grupo.

Los agentes de la PAN, permitían que esto sucediese y recibían una parte lo recaudado. A su vez, también alertaban a los choferes, en caso de que se estuviese por realizar algún operativo policial que los pudiese afectar.

No obstante esta asociación ilícita entre taxistas y Aeronáuticos, existía desde hace tiempo. En 1997, Agustín Magrat, entonces presidente de la Unión Propietarios de Auto-Taxis (UPAT), había declarado ante un diario (La Nación, 16.09.1999), que *"en tanto la Policía Aeronáutica siga ayudando a la mafia de los taxis, nunca van a poder erradicarla (...) Desde hace muchos años sé que la recaudación de esos coches va al casino de oficiales. Le tienen que sacar el control a la Aeronáutica, pero lo pelean con uñas y dientes. Es una entrada económica muy importante y no quieren resignarla"*.

La situación no era diferente en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza. Allí en el año 1997, la PAN, intentó hacer un operativo para desalojar a los remiseros dejando sólo taxistas, los cuales supuestamente pertenecían a la "mafia".

El mismo fue fuertemente resistido y luego suspendido mientras que uno de los choferes de remises sostenía *"No nos dejan trabajar porque no le conviene al comodoro que lo que quiere es un arreglo. Siempre hacen todo estos líos porque nos quieren sacar plata. Nos están pidiendo 25 mil pesos para instalarnos un stand. (...) acá la mafia mayor son el comodoro con todos los secuaces de la Policía Aeronáutica"* (La Nación, 22.01.1997).

Es casi imposible que una organización delictiva como ésta haya operado en un ámbito como un aeropuerto, que es un espacio restringido y con numerosos sistemas de seguridad, sin tener la complicidad de parte de la institución policial.

La Causa Southern Winds y El tráfico de drogas a España

El día 17 de septiembre de 2004 fueron decomisadas en el aeropuerto de Barajas España, casi 60 kilogramos de cocaína que habían sido despachados desde Ezeiza a través de la empresa Southern Winds. La droga fue encontrada en varias valijas que se encontraban en la cinta de despacho sin que nadie las reclamase. Ello, además de que tenían sellos de la embajada Argentina, llamó la atención de la Guardia Civil y procedió a intervenir el equipaje.

Esto abrió una investigación en la Argentina, que comenzó a tener repercusiones en el mes de febrero de 2005, cuando un juez ordenó la detención de tres empleados de la aerolínea, uno de ellos hijo del Jefe de la PAN de la base Ezeiza.

El caso llamó sumamente la atención a los investigadores, ya que el no detectar tal cantidad de droga por los scanners era sumamente difícil a no ser que se haya utilizado alguna nueva técnica de ocultamiento o se contase con la connivencia de los agentes de seguridad.

Si bien se detuvieron a tres agentes de seguridad privada, (Clarín 15.02.2005A) que fueron los responsables de realizar los controles del vuelo a España, había fuertes sospechas de que la PAN o la Fuerza Aérea habían facilitado de alguna forma que el cargamento eluda los controles. No obstante ello, desde el gobierno en un primer momento se respaldó el accionar de la Fuerza Aérea y aseguraron que la responsabilidad era de la empresa (Clarín 15.02.2005B).

Más allá de las repercusiones del hecho y de las presunciones alrededor del caso, era evidente que la PAN había fallado en los controles, ya que los equipajes debían ser inspeccionados en dos instancias y una le correspondía. Otro hecho que también causó disconformidad en el Ejecutivo Nacional, fue que la Fuerza Aérea no le comunicó al Ministerio de Defensa, que se estaban realizando investigaciones judiciales por el suceso (Clarín 18.02.2005).

Finalmente el PEN decidió llevar adelante acciones y ordenó relevo de la cúpula de la Fuerza Aérea. Así fueron removidos de su cargo, doce brigadieres entre ellos el titular de la fuerza, Carlos Rohde.

La PAN fue intervenida, relevando de su cargo a su Directo el Brigadier Horacio Giaigischia, colocando interinamente al Viceministro de Defensa, Jaime Garreta.

La Fuerza Aérea, tenía prácticamente el control total de los aeropuertos en la Argentina. Ejercía la dirección de la Dirección Nacional de Aviación Civil (DNA), el sistema de radares a través del Comando de Regiones Aéreas, dirigía la policía e incluso existían relaciones con empresas aéreas, como quedó demostrado con la participación del hijo de un oficial de alto rango en el caso Southern Winds. Con lo cual, la institución tenía la capacidad de controlarse así si misma, dicho de otro modo, de no controlarse.

De hecho, en los casos en los cuales se han detenido a Agentes de la PAN o a oficiales de Fuerza Aérea, fue por la participación de otra fuerza policial, lo cual aumenta las sospechas sobre la posible ausencia de controles por parte de los Aeronáuticos.

Es evidente que la PAN, podía o efectivamente estaba subsumida a las arbitrariedades del mando superior de la Fuerza Aérea, pudiendo aumentar o disminuir su capacidad de control y vigilancia de acuerdo las necesidades o posibles intereses corruptos que pudiesen existir.

Las sospechas sobre la Fuerza Aérea Argentina son numerosas, ya que diferentes oficiales de alto rango y responsables de áreas sumamente sensibles para la seguridad de la aviación han sido denunciados y enjuiciados por hechos de corrupción graves, que generaron a su vez severos accidentes aéreos⁸².

Si bien, en algunos de los hechos mencionados anteriormente no han sido aclarados por la justicia, los casos señalados anteriormente permiten marcar las

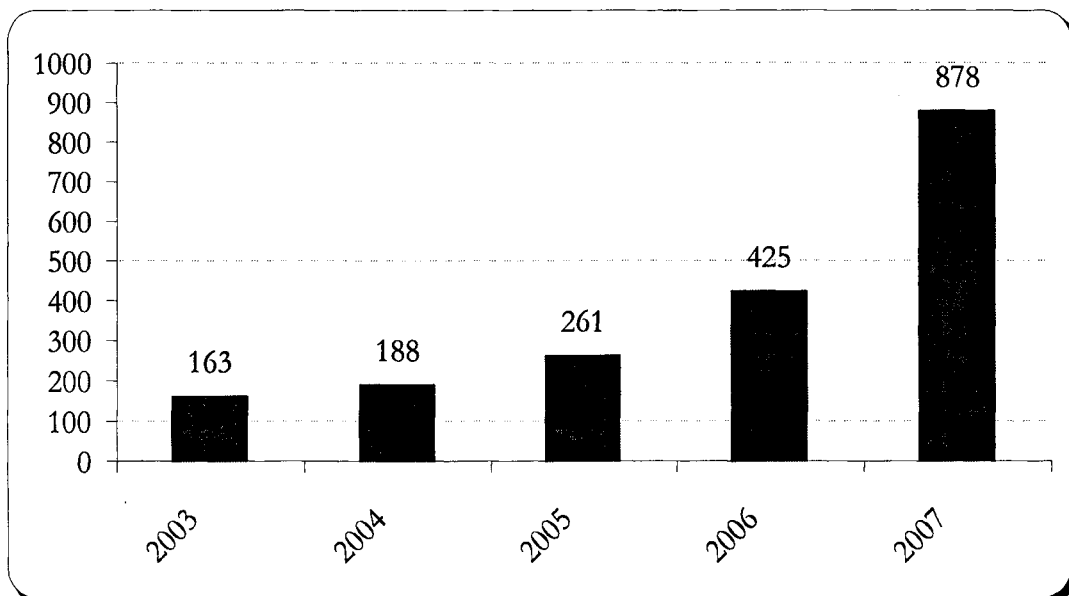
⁸² Existen denuncias que los accidentes aéreos de Austral y de LAPA ocurridos en 1997 y 1999 respectivamente, fueron ocasionados por falta de control por parte de la Fuerza Aérea que era responsable de la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad y la División de Habilitaciones, entes a los cuales les competía emitir las aprobaciones necesarias para que las aeronaves registradas en el país pudiesen realizar viajes.

falencias o la alta posibilidad de cometer actos ilícitos que tenía la Fuerza Aérea, al ser "juez y parte" dentro del ámbito aeroportuario.

Evolución de los delitos en el Ámbito Aeroportuario

Los siguientes cuadros han sido elaborados en base a datos obtenidos de la oficina de Inteligencia Criminal de la Policía Aeroportuaría y algunos de ellos han sido publicados en una edición periodística (La Nación; 13.10.2007).

Gráfico 7: Evolución anual de los robos y hurtos registrados en las Terminales Aeroportuarias. Período 2003-2007.



Fuente: Dirección de Inteligencia Criminal. Policía de Seguridad Aeroportuaría – Diario La Nación

El gráfico anterior indica el número total de robos y hurtos registrados en las distintas Unidades Operacionales donde se encontraba desplegada la exPAN y actualmente la PSA. Se presenta los totales sin establecer una división por el universo de personas, ya que es prácticamente imposible determinar el número de individuos que transitan las terminales aeroportuarias.

Se podría utilizar el número de pasajeros, pero este valor sólo representa a una parcialidad del universo aeroportuario, ya que hay un sinnúmero de personas más que transitan los distintos aeropuertos, como acompañantes,

pilotos o empleados de las aerolíneas, los cuales también pueden ser afectados por hechos delictivos.

Como se puede ver, el número de ilícitos se acrecienta año tras año, incluso se eleva considerablemente después de 2005, cuando la PSA se hizo presente en los aeropuertos, lo que puede ser explicado a través de diferentes hipótesis, las cuales no son contradictorias entre sí:

- Por un lado la PAN, no llevaba un registro confiable de los datos, tanto por desidia o intencionalmente, a los fines de no demostrar una falencia en sus controles.
- Otra cuestión puede ser un efectivo incremento de los robos y hurtos, ocasionado tanto por variables externas a la PSA o por falencia en los controles realizados por ésta.
- O bien, una mayor confianza por parte de los individuos que transitan las terminales aeroportuarias en la PSA, generó que éstos denuncien hechos delictivos sucedidos, cuestión que anteriormente, no ocurría.

Cualquiera de estas situaciones en particular o en conjunto, podría explicar esta situación. Más allá de esto, el registro de robos y hurtos durante los años de la PAN, no presentó valores alarmantes que pudiesen indicar un avance del delito por sobre el accionar policial.

Por otro, lado en los años analizados no se registraron homicidios dolosos en ninguna terminal aeroportuaria.

Intervención y Reforma

El 22 de febrero de 2005, el entonces Presidente de la Nación Dr. Néstor Kirchner emitió dos Decretos de Necesidad y Urgencia en consonancia con la situación por la que estaba atravesando la seguridad en las terminales aeroportuarias.

Por medio del Decreto N° 145/05, (BOLETIN OFICIAL, 22.02.2005) se transfirió desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior los recursos materiales y el personal que comprendía la PAN cuando una nueva fuerza de seguridad de que sería denominada Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). El decreto establecía a su vez que esta nueva institución quedaría intervenida por el lapso de 180 días hasta que se elaborase una normativa encargada de regular el funcionamiento de la seguridad en los aeropuertos, tarea que debía ser realizada por una comisión, creada específicamente para dicho propósito (Clarín, 22.02.2005A).

Por medio del Decreto 147/05 (BOLETIN OFICIAL, 22.02.2005), se designó como interventor de la recientemente creada PSA a Marcelo Saín, un académico especializado en seguridad y que transitó por varios organismos de la administración pública tanto nacional como provincial relacionados al tema (Clarín, 22.02.2005B).

Desde un medio periodístico (Clarín, 23.02.2005), se afirmó que el gobierno decidió expedirse por medio de Decretos de Necesidad y Urgencia, a los fines de demostrar ejecutividad, ya que si se dejaba que el Congreso generase *per se* una normativa respecto a la seguridad en los aeropuertos, los tiempos podrían prolongarse permitiendo a sectores políticos de oposición, con un mensaje crítico hacía el ejecutivo en materia de gestión de la seguridad, posesionarse en los medios de comunicación.

Por medio de la Comisión encargada del "estudio, análisis y elaboración de la normativa que regulará el funcionamiento de la seguridad de los aeropuertos", el gobierno tendría un lapso de 60 días para generar un proyecto de ley con la propuesta oficial ha ser debatida en el Congreso. Luego, debería ser tarea de los legisladores leales promocionarla y lograr los consensos necesarios para su sanción.

Finalmente el 30 de Marzo de 2005, fue presentado en la Cámara de Diputados un proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo que establecía las Bases jurídicas orgánicas y funcionales del sistema de Seguridad en los Aeropuertos. Básicamente el proyecto definía en que consistía la Seguridad

Aeroportuaria y cuales eran las funciones y atributos de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Días después, en la Comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados de la Nación, fue analizado el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, junto a otras iniciativas.

De las demás propuestas dos eran similares al proyecto oficialista, mientras que el proyecto presentado por el Diputado Ritondo del Partido Justicialista, transfería las funciones en materia de seguridad aeroportuaria a la Gendarmería Nacional, desafectando a la PAN⁸³ de sus funciones y desintegrándola.

Por otro lado también fue tratado un proyecto de ley de la Diputada Rico, el cual había sido presentado en el año 2004 y que incorporaba a la PAN dentro de las fuerzas de Seguridad Federales en la ley de Seguridad Interior, transfiriéndola desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior.

El 10 de mayo de 2006, después de un año de labor legislativa, en la cual se citó en varias ocasiones al interventor de la PSA, la Comisión de Seguridad Interior, logró obtener un dictamen respecto a los diferentes proyectos de ley sobre seguridad aeroportuaria. La propuesta, salvo leves modificaciones, era una reproducción de la iniciativa puesta a consideración por parte del Ejecutivo. Posteriormente el dictamen fue elevado al pleno de la Cámara baja y logró media sanción, la cual sería refrendada por el Senado y posteriormente promulgada como Ley Nacional N° 26.102 (Boletín Oficial, 16.06.2006).

La Ley de Seguridad Aeroportuaria

La ley N° 26.102 denominada ley de Seguridad Aeroportuaria abarca al Sistema Nacional de Aeropuertos el cual está integrado por 57 aeropuertos y aeródromos, de los cuales 33 fueron concesionados, mientras que los

⁸³ El proyecto de ley era el número 1303-D-05, el mismo hacía referencia a la PAN aunque formalmente estaba en funciones la PSA.

restantes operan bajo la orbita de ORSNA –Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos.

La normativa considera a la Seguridad Aeroportuaria como *“las acciones tendientes a resguardar y garantizar la seguridad interior en el ámbito jurisdiccional aeroportuario, a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos e infracciones que no estén previstos en el Código Aeronáutico”* (Boletín Oficial, 16.06.2006).

Se formaliza la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria⁸⁴, la cual dependerá de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior, integrando el Sistema de Seguridad Interior instituido en la ley 24.059 de Seguridad Interior. Además la misma tendría las siguientes facultades:

- Será el principal organismo de seguridad en ejercicio de la fuerza pública dentro del ámbito aeroportuario.
- Se establece como fuerza federal, civil, armada y de carácter profesional.
- Será la autoridad policial superior en todo lo atinente a la aviación civil, control de armas, explosivos y demás elementos de peligro potencial, la conjuración y respuesta inmediata de situaciones de crisis y la investigación y conjuración de hechos y actividades delictivas, cometidas en el ámbito aeroportuario por organizaciones criminales complejas dedicadas al narcotráfico, al terrorismo, al contrabando y a otros delitos conexos.
- Asimismo será la autoridad de aplicación de las normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en todo lo atinente a la seguridad y protección de la aviación civil internacional contra todo acto de interferencia ilícita así como también en todo lo referente a la mercancía al transporte de mercancías peligrosas vía aérea, ésta última exclusivamente en el ámbito aeroportuario.
- Sus acciones deberán adecuarse estrictamente al principio de razonabilidad, evitando todo tipo de actuación abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral contra las personas,

⁸⁴ Recordemos que se había establecido mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia.

así como también al principio de gradualidad, privilegiando las tareas y el proceder preventivo y disuasivo antes que el uso efectivo de la fuerza.

- No habrá deber de obediencia cuando la orden impartida sea manifiestamente ilegítima y/o ilegal o su ejecución configure o pueda configurar delito.

La ley también crea el **Comité de Seguridad Aeroportuaria**, que estará integrado por la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Dirección Nacional de Migraciones, la Administración Nacional de Aduanas, el Servicio Nacional Sanidad y Calidad Agroalimentaria y miembros de la Secretaría de Transporte⁸⁵. Su función será la de asesorar al Secretario de Seguridad Interior sobre todo lo relativo a la seguridad del sector.

La Organización de la PSA

A partir de la sanción de la ley 26.102 se estableció un cambio estructural en La Policía de Seguridad Aeroportuaria estableciendo un nuevo cuadro organizativo que reformaba desde su cúpula hasta sus bases.

Se establecía de esta forma una estructura orgánico-funcional diferenciada en tres subestructuras que engloban aspectos diferenciados pero inherentes a la gestión policial:

- Estructura de Conducción y Administración, integrada predominantemente por funcionarios y personal civil, responsable de la conducción formal del organismo.

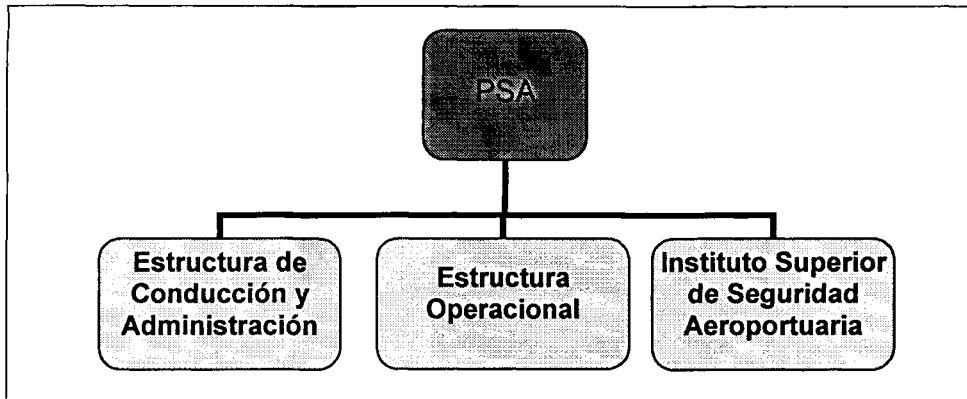
- La Estructura Operacional, integrada predominantemente por personal policial y responsable de la planificación de las operaciones y acciones policiales de seguridad aeroportuaria.

- El Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria (ISSA), integrado por funcionarios y por el personal civil sin estado policial, a excepción del personal

⁸⁵ Aquí se incluirán a los funcionarios de las áreas relativas al transporte aéreo de cargas y pasajeros.

que cumpla tareas de docencia e instrucción especializada, responsable de la capacitación e instrucción de los nuevos agentes y de la formación complementaria y especialización de aquellos que se encuentren en actividad.

Gráfico 8: Estructura Orgánico Funcional de la PSA.



Fuente: Policía de Seguridad Aeroportuaria

La diferenciación de funciones dentro de la PSA, es un punto importante a resaltar. La separación de mandos responde a que por un lado hay diferentes funcionarios civiles designados por el Poder Ejecutivo, lo cual tiene por objeto establecer la dirección política de la institución, acorde no sólo a la realidad a la que está expuesta la misma, sino también a los programas establecidos por el gobierno nacional. Por otro lado, hay una división operativa, la cual debe estar direccionada al cumplimiento de las funciones básicas de policía enmarcado en el estricto cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos vigentes y a su vez ajeno a las manipulaciones políticas por parte de los gobernantes o funcionarios de turno.

Conducción y Administración

La diferenciación orgánica-funcional entre aquellos sectores administrativos y los destinados a funciones operacionales tiene una significancia sumamente importante ya que supone una maximización y una especialización en la administración de los recursos humanos. La conducción es llevada a cabo por funcionarios civiles mientras que los oficiales, suboficiales y

agentes han estado exclusivamente abocados al desarrollo de tareas policiales de tipo operativas y de apoyo logístico (PSA; 2006). Esta concepción establece la asignación de funcionarios que generen dentro de la institución políticas destinadas a resguardar la seguridad en el ámbito aeroportuario y que permitan un mayor dinamismo en la toma de decisiones y en la aplicación de las mismas.

Esto también implica una mayor capacidad por el manejo de los recursos informativos dentro de la institución, así como también, para ejercer las funciones de control necesarias (PNUD; 2005, p. 11-12). Esto es una innovación ya que, anteriormente dentro de la ex-PAN y en numerosas policías basadas en modelos tradicionales, existía una alta concentración de funciones y escasa diferenciación entre las distintas dependencias, lo que se denomina "macrocefalismo" e "hiperburocratización", (SAIN 2001 p.217) lo que trae aparejado una menor especialización y probablemente también un mayor tiempo de respuesta al momento de aplicar directivas.

Mediante la Resolución PSA 1/05 del 28 de febrero del 2005, (PSA; 2006: p.76) la Intervención⁸⁶ de la Policía de Seguridad Aeroportuaria aprobó la estructura de dirección superior que quedó establecida de la siguiente forma:

1. **Director Nacional:** responsable de la coordinación general de la institución.
2. **Director de Seguridad Aeroportuaria Preventiva:** responsable de la implementación de estrategias referidas a acciones policiales de origen disuasivo y conjurativo⁸⁷. Es también el responsable del despliegue de recursos humanos y logísticos en las distintas unidades regionales y operacionales.
3. **Director de Seguridad Aeroportuaria Compleja:** es el máximo responsable de la elaboración de planes y estrategias destinadas a los distintos agentes responsables de intervenir frente a acciones relacionadas con el crimen

⁸⁶ Recordemos que esta denominación se debe a que la PSA, quedó intervenida a través del decreto 145/05. Una vez que se normalice la situación de la institución a partir del cese del periodo de intervención, la institución pasará a tener un Director Nacional y Directores Generales.

⁸⁷ Se denomina conjuración a la acción policial tendiente a impedir o detener la comisión de un delito.

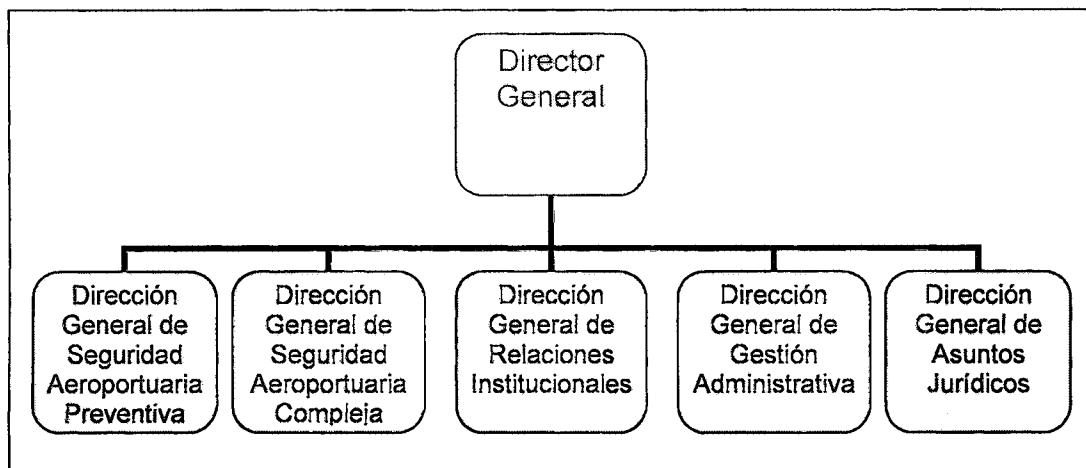
organizado y/o el narcotráfico. También es el responsable de la distribución y asignación de recursos humanos y logísticos destinados a este objetivo.

4. **Dirección General de Relaciones Institucionales:** es la sección responsable de las relaciones y la coordinación entre la PSA y los distintos organismos del Estado Nacional, Provincial y Municipal, así como también de las empresas prestatarias de servicios generales en el ámbito aeroportuario

5. **Dirección General de Gestión Administrativa:** es responsable de la dirección del estado administrativo, financiero y contable de la PSA y de las gestiones que resultasen necesarias en materia presupuestaria, patrimonial, infraestructural y referida a recursos humanos.

6. **Dirección General de Asuntos Jurídicos:** tiene a su cargo la asistencia y asesoramiento en los asuntos de carácter jurídico-legal; la producción de los dictámenes jurídicos; la gestión de los oficios judiciales; el establecimiento de los sumarios administrativos disciplinarios y la denuncia ante la justicia penal de los eventuales delitos de acción pública conocidos.

Gráfico 9: estructura de Conducción y Administración de la PSA



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de <http://www.psa.gov.ar>

Como parte del establecimiento de la problemática delictiva como eje de la organización de la PSA, es importante destacar la separación entre las secciones destinadas a la Seguridad Preventiva y la Seguridad Compleja. Esto permite una mayor profesionalización de los agentes ya que los mismos se

especializan en una característica particular de la función policial y se deja de lado la posibilidad de que exista una alta concentración de funciones en una misma sección.

Esta diferenciación responde a las particularidades que son propias de la acción policial, ya que no son idénticas las responsabilidades de los agentes que se dedican por un lado a las labores de vigilancia y control que las de aquellos que deben realizar investigaciones ligadas a grupos destinados al tráfico de drogas o al contrabando.

Estructura Operacional

A los fines de ejecutar las funciones operativas, la PSA se organizó de forma desconcentrada abarcando diferentes regiones territoriales, las cuales se subdividen en Unidades Operacionales, respondiendo a la ubicación de los aeropuertos que se encuentran bajo su resguardo.

Las Unidades Regionales tienen por fin dotar de operacionalidad a nivel táctico en las funciones preventivas y complejas a la institución. Se parte del supuesto de que en las distintas regiones establecidas se hayan temáticas delictivas similares, con lo cual se puede lograr una mayor eficiencia gracias al trabajo en común brindado por las distintas Unidades Operacionales.

A su vez, se logra una mejor distribución de los recursos valiéndose de la cercanías de los centros Regionales y no dependiendo exclusivamente de las prestaciones provenientes de la Dirección General.

De esta forma se establecieron cinco **Unidades Regionales**:

- **Este:** Comprende la Unidades Operacionales de Ezeiza, Aeroparque, San Fernando, Bahía Blanca y Mar del Plata.
- **Centro:** Comprende las Unidades Operacionales de Córdoba, San Luis, Merlo, Mendoza, San Rafael, Malargüe, San Juan y La Pampa.

- **Norte:** Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja.
- **Litoral:** Comprende las Unidades Operacionales de Misiones, Iguazú, Paso de los libres, Formosa, Resistencia, Corrientes, Paraná, Santa Fe y Rosario.
- **Patagonia:** Comprende las Unidades Operacionales de Bariloche, Neuquén, San Martín de los Andes, Esquel, Comodoro Rivadavia, Viedma, Puerto Madryn, Trelew, Río Gallegos, Calafate, Ushuaia y Río Grande.

Dentro de las Unidades Regionales, también se encuentran, las Divisiones de Operaciones Especiales de Seguridad Aeroportuaria (DOESA), responsables de la dirección de las operaciones especiales que son propias del ámbito aeroportuario y que son llevadas a cabo por los siguientes grupos:

- 1) **Grupo Especial de Asalto Táctico (GEAT)**, responsable de las intervenciones críticas de riesgo producidas por el apoderamiento de aeronaves o de instalaciones aeroportuarias, la toma de rehenes o el secuestro de personas en aeronave. También es función de este grupo realizar allanamientos que sean considerados conflictivos debido a las características del lugar o de los presuntos implicados.
- 2) **El Grupo Especial de Control de Explosivos y Armas Especiales (GEDEX)**, responsable de las intervenciones producidas por atentados o actos de agresión con explosivos en aeronaves o instalaciones aeroportuarias.

A su vez, también dentro de las Unidades Regionales se encuentran divisiones operacionales destinadas a labores policiales de carácter complejo, es decir, al seguimiento e investigación de grupos delictivos organizados.

La sección de delitos complejos está dividida en dos suborganismos:

- 1) **Las Divisiones Operacionales Antiterroristas y de Control de Actividades que Atenten contra los Poderes Públicos y el Orden**

Constitucional, abocadas al seguimiento de las diferentes modalidades de terrorismo y de acciones políticas de carácter ilegal que puedan manifestarse en el ámbito aeroportuario o a través de éste.

- 2) **Las Divisiones Operacionales de Control del Narcotráfico y Delitos Complejos**, abocadas al seguimiento de actividades relacionadas al tráfico de estupefacientes y de las diferentes modalidades de delito complejo que se manifiesten en el ámbito aeroportuario.

Hay diversos tipos de delitos que se manifiestan en el ámbito aeroportuario y que a su vez están relacionados a organizaciones de gran magnitud, ya sea por su número de integrantes o por su despliegue territorial. Principalmente son dos las que por sus características o sensibilidad han conducido al establecimiento de divisiones especiales: Narcotráfico y Terrorismo. No obstante ello, las investigaciones que pudiesen estar relacionadas al tráfico de personas, los robos u otros, son asimiladas por personal de La Divisiones Operacionales de Control del Narcotráfico y Delitos Complejos.

Las Unidades Regionales, son coordinadas a través del **Centro de Análisis, Comando y Control de la Seguridad Aeroportuaria (CEAC)**, que es la máxima autoridad a nivel operacional. Su función es la de coordinar y resguardar el desempeño a nivel estratégico de las operaciones tanto preventivas como complejas que son llevadas a cabo. Así también, tiene la capacidad de asignar y establecer tanto recursos materiales como personal en las distintas jurisdicciones que sean necesarias.

El CEAC está compuesto a su vez por tres departamentos:

El Departamento de Inteligencia Criminal: que tiene la función de requerir y sistematizar la información criminal rutinaria o solicitada, que se genera en las distintas unidades y divisiones operacionales. En función de ello, debe generar los informes y análisis que resultasen de interés para la institución y también aquellos que pudiesen ser solicitados o requeridos por otros organismos de la Administración Pública, el Poder Judicial o instituciones que se tengan convenios suscritos en materia de seguridad aeroportuaria o seguridad interior.

El Departamento de Operaciones Policiales Aeroportuarias: está encargado de gestionar y archivar los partes policiales⁸⁸ que son elaborados en las distintas Unidades Operacionales y Regionales, a los fines de detectar riesgos o amenazas a la seguridad aeroportuaria y sugerir e implementar estrategias tendientes a contrarrestar los mismos.

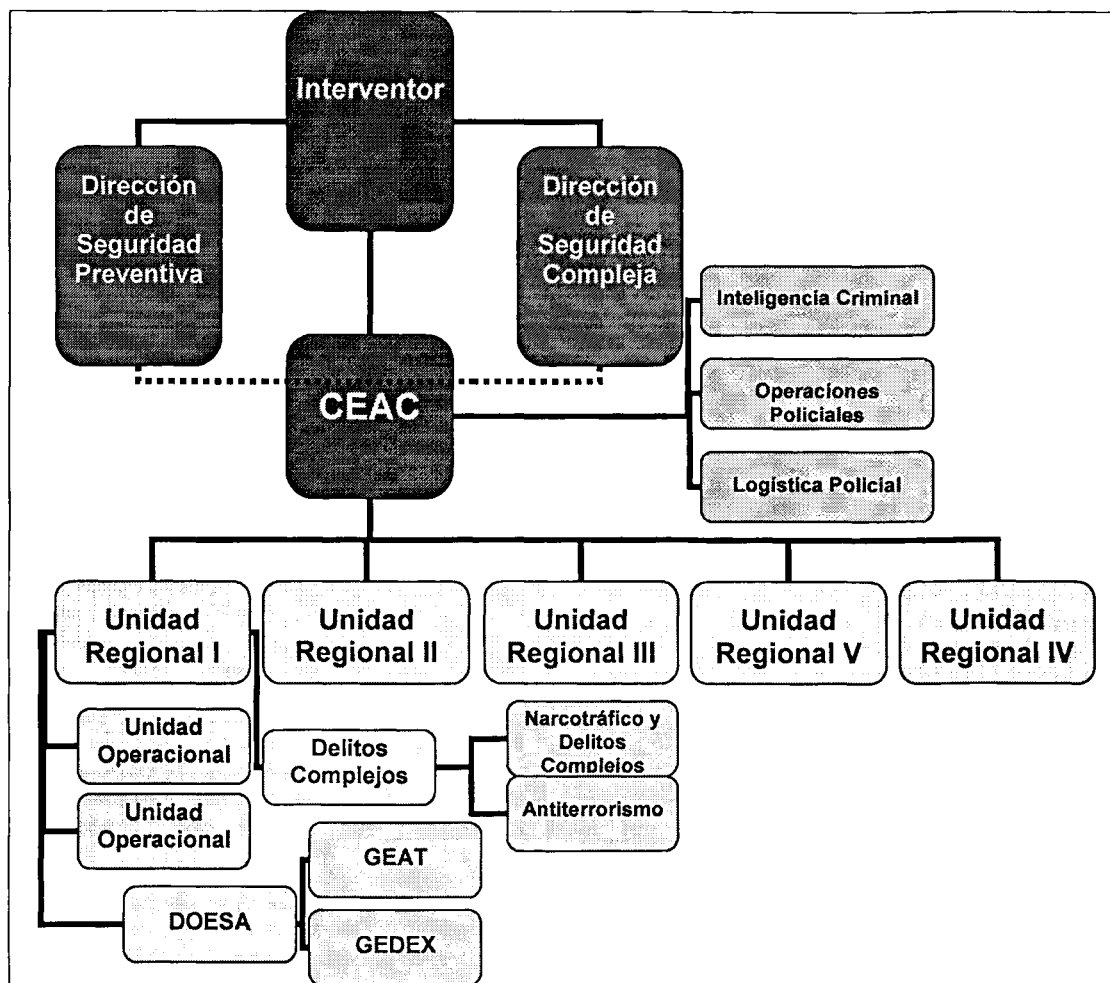
Así también, debe emitir y transmitir a los Jefes de las Unidades Regionales y Operacionales, las directivas y órdenes de servicios formuladas por la Dirección Nacional de la PSA y/o aquellas planificadas, diagramadas y formuladas en el mismo ámbito del CEAC.

El Departamento de Logística Policial Aeroportuaria, tiene la función de evaluar las necesidades en materia de infraestructura dentro de la institución, así como también evaluar los dispositivos que componen los sistemas de armas; los sistemas de movilidad policial; los sistemas comunicacionales y los sistemas informáticos.

El CEAC mantiene un alto nivel de interrelación tanto con el Interventor como con las Direcciones Generales de Seguridad Aeroportuaria Preventiva y Compleja, a los fines de coordinar las funciones ejecutivas de la institución.

⁸⁸ Se denomina parte policial a los comunicados emitidos desde las Unidades Operacionales y las Unidades Regionales, que informan los distintos sucesos acaecidos en dichas dependencias. Los mismos incluyen las denuncias realizadas por los pasajeros, los resultados de la realización de allanamientos o algún suceso que haya afectado a la estructura aeroportuaria y que sea relevante para la seguridad de esta.

Gráfico 10: Estructura Operacional de la PSA.



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de <http://www.psa.gov.ar>

La regionalización responde a una delegación de funciones y autoridades a los fines de aumentar la eficiencia en la institución, lo que no implica que la máxima autoridad pueda desprenderse de sus responsabilidades, ya que debe seguir rindiendo cuentas a los funcionarios de turno.

Así también es importante resaltar las consideraciones esbozadas por Anneke Osse (2006; p. 88) *“La descentralización de los organismos policiales conforme a criterios geográficos puede ayudar a crear organismos más cercanos a las comunidades a las que sirven, aunque en algunas situaciones esto puede ser menos rentable”*. Por ende, es esperable que dentro de la institución se efectúen los análisis correspondientes a los fines de optimizar la disposición de los recursos de la institución.

Si bien es esperable que esta organización resulte más eficaz que la clásica concepción piramidal que es propia de las policías tradicionales, también es factible que, debido a la existencia de necesidades mutuas entre las diferentes secciones ubicadas en una misma escala como las Unidades Regionales, surjan problemas de comunicación y de intercambio de acciones, que son propios de una diferenciación orgánica de este tipo, lo que debería ocasionar en este caso la reacción necesaria de la autoridad competente más próxima a los fines de liberar un conflicto de este tipo.

En otras palabras, la desagregación y el abandono de un sistema piramidal, necesariamente debería ser acompañado de "puentes" o conexiones que faciliten el intercambio de acciones entre las distintas unidades que se encuentran en una misma jerarquía.

La intervención y (re)organización de esta nueva fuerza policial, trae aparejado el cambio de una cultura organización relacionada a prácticas castrenses como así también numerosas rutinas que eran poco útiles para el trabajo policial.

Una cuestión neurálgica que se incorporó, fue concederles funciones directivas a los agentes policiales, cuestión que anteriormente era potestad exclusiva de los oficiales de la Fuerza Aérea.

En definitiva esto les dio a los agentes la posibilidad de ascender en la institución, cuestión que en la exPAN, era irrealizable. Este es un incentivo importante para que el personal que realiza funciones policiales acompañe el proceso de reforma.

El ISSA y los nuevos parámetros de formación y capacitación policial

El Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria (ISSA) tiene la función de organizar, gestionar y administrar el sistema de formación y capacitación tanto de los agentes integrantes como de aquellos se encuentra en sus funciones y deben realizar actualizaciones o cursos de especialización.

El ISSA, está integrado por funcionarios y por personal civil sin estado policial, a excepción de aquellos oficiales que cumplan tareas de docencia e instrucción especializada. El mismo, está conformado como centro de formación y capacitación en materia de seguridad aeroportuaria de las siguientes instancias (PSA, 2006, p.126-129):

1) La formación y capacitación del personal policial de la PSA

El **Nivel Básico** está orientado a la formación inicial de base de los aspirantes a oficiales de la institución en el marco del **Curso de Oficiales de la Policía de Seguridad Aeroportuaria** –de tres años de duración- y articulado sobre la base de los siguientes núcleos curriculares:

- i. El núcleo legal-institucional
- ii. El núcleo social-criminológico
- iii. El núcleo ético-profesional
- iv. El núcleo técnico-policial
- v. El núcleo técnico-aeroportuario

2) **El Nivel de Especialización Policial** orientado a la capacitación especializada de los oficiales de la PSA para el desempeño de las labores propias de sus agrupamientos y especialidades y/o el desarrollo de las actividades específicas que requieren conocimientos, habilidades y aptitudes especiales.

3) **El Nivel de Conducción Policial** a través del Curso Superior de Conducción –de un año de duración– orientado a la capacitación y preparación de los oficiales superiores y supervisores con responsabilidades de dirección superior o de supervisión media de la institución policial.

4) **El Nivel de Actualización y/o Reentrenamiento Policial** orientado a la capacitación permanente y/o al reentrenamiento de los oficiales de la PSA a los efectos de actualizar la formación de base en función del desempeño de las diferentes labores policiales referidas a la seguridad aeroportuaria preventiva y compleja.

5) El Nivel de Promoción Policial orientado a la capacitación y preparación de los oficiales que aspiren a ascender en la carrera policial o a ocupar aquellos cargos orgánicos por concurso o designación.

Es importante destacar, que el proceso de instrucción y formación de la PSA ha sido modificado considerablemente en comparación con el de la exPAN⁸⁹. Vale señalar las consideraciones hechas al respecto por quien se desempeñara como director del ISSA, el Lic. Nestor Legnani (2007, p. 7-9) quien estableció que se llevaron adelante *reformas de núcleo y reformas de periferia*.

Las reformas de núcleo, hacen referencia a cambios internos ocurridos en el ISSA, relacionados con las cuestiones centrales que componen a una institución educativa. Aquí se pueden señalar los siguientes puntos:

- Cambios en los programas educativos: se adecuaron las materias dejando de lado asignaturas que estuviesen relacionadas con la doctrina castrense e incorporando aquellas relacionadas a la actualidad de la problemática aeroportuaria y delictiva (como terrorismo y narcotráfico).
- Modificaciones en el claustro docente: se incorporaron docentes y especialistas civiles en asignaturas que resultasen convenientes debidos a sus conocimientos. Recordemos que anteriormente, era potestad absoluta de policías y militares el dictado de clases.
- Cambios en la relación alumno-docente: Se establecieron esquemas de interrelaciones más flexibles, avanzando sobre una tradición rígida propia de la historia militar de la institución.
- Seguimiento pedagógico y administrativo del alumno: se incorporaron al gabinete civiles especialistas en psicopedagogía, a los fines de recibir posibles reclamos de los alumnos y atender sus inquietudes. Así también se construyó un sistema académico administrativo a los fines de acompañar el progreso de los alumnos.

⁸⁹ Sobre más referencias acerca del modelo utilizado en la Policía Aeronáutica Nacional, ver: POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA (2006). Documento de Trabajo N° 1: *Análisis del Modelo de Enseñanza y Formación de la ex-Policía Aeronáutica Nacional*. Buenos Aires: GRAF

- Cambios en los requisitos de ingreso: Se desarticuló una tradición de "padrinazgos"⁹⁰ y se estableció un sistema de evaluación física y psicológica.

Las reformas de periferia, hacen referencia a todos aquellos cambios culturales relacionados el paso de una institución militarizada a una cívico-policia. Dentro de esos cambios podemos señalar: la implementación del externado, tutorías a los alumnos, cambios en el lenguaje institucional, ejecución de cánones de privacidad y se abandonó el concepto de homogeneidad en la vestimenta.

⁹⁰ Idem. Pág 21-22

CONCLUSIONES

Las reformas policiales analizadas en los tres casos señalados, demuestran, ante un estado previo de desentendimiento y en parte de desidia, la intención del poder político en demostrar acciones concretas en materia de seguridad, estableciendo mayores herramientas y canales que le permitan ejercer políticas de seguridad ciudadana a través de la policía teniendo una mayor intervención sobre estas.

Por ende, las reformas policiales, más allá de su eficiencia o impacto, han sido una respuesta en materia organizacional, al desgobierno y la ausencia de controles existentes sobre las fuerzas de seguridad.

Más allá de los excesos cometidos por las policías, las situaciones planteadas han demostrado la ausencia de una visión estratégica en materia de seguridad y en particular de las policías como organismos estatales encargados de resguardar el orden público. Esto parece indicar, que las acciones en este sentido son implementadas como respuestas ante una sucesión de hechos que van incrementando su gravedad a través del tiempo y que por la presión social, se generan en las esferas gubernamentales la necesidad de realizar intervenciones concretas.

Como se ha señalado, la ausencia de políticas en materia de seguridad pública y el desgobierno de la policía, ha llevado a que las fuerzas de seguridad estuviesen seriamente desfinanciadas y que por la falta de controles, ya sea ésta de hecho o tácita, las mismas incurrieran en la corrupción y el cobro de sobornos como una práctica corriente.

Es también esa ausencia de control sobre la policía la que posibilita el quebrantamiento de los códigos procedimentales en materia de derechos humanos y en cuanto a los deberes del funcionario público. Esto se hace notorio en hechos violentos en los cuales se ven implicados policías, tales como abusos de poder o los denominados casos de "gatillo fácil", en los cuales se puede observar la participación concerniente de parte del resto de la institución, a los fines de ocultar el hecho ante la justicia.

Algunas prácticas violentas suelen reproducirse en el seno de las diferentes instituciones policiales como una costumbre, que más allá de las

restricciones legales existentes, los agentes con más años dentro del organismo lo transmiten a los recién ingresados a través de la labor rutinaria.

La renuncia o el desentendimiento del poder político sobre la cuestión policial, o bien la falta de políticas policiales concretas, puede ocasionar la emergencia de una violencia ilegítima e ilegal, por parte de la institución policial.

Además, ante el aumento de hechos delictivos o bien por la sucesión de casos graves puntuales que conmocionen a la opinión pública, suelen emerger discursos de mano dura por parte de figuras políticas que intentan dar una respuesta rápida, aunque poco elaborada, a los fines de demostrar acción y respuesta ante el hecho. Así también, suelen hacerse presentes víctimas o familiares de estas, que dotados de un carisma situacional fruto del dolor y el sufrimiento, acompañan los más brutales discursos y legitiman un accionar violento por parte del Estado y la justicia.

El debate en torno a las reformas policiales debe estar planteado en pos de mejorar su funcionamiento, en un marco de eficacia y eficiencia entendiendo cuales son las mejores herramientas destinadas a combatir el delito. También así, se deben contar con mecanismos que garanticen la transparencia en sus funciones en un marco de respeto de los derechos humanos y los marcos legales que regulan el accionar de los agentes uniformados.

Es sumamente importante que las policías cuenten con mecanismos que les permitan actuar frente a un problema como el delito que tiene una realidad sumamente cambiante y evoluciona conforme a numerosos factores tanto de índole social como tecnológico, por sólo mencionar algunos.

En los casos analizados, se pueden observar instancias de debate y diseño institucional, más allá del debate parlamentario que genera este tipo de acciones. No obstante éste es generado una vez que se toma la decisión fáctica de realizar una intervención.

Hay por un lado un factor que es el desencadenante del proceso reformativo, el cual es la crisis en materia de seguridad o institucional en la cual se encuentra la policía. Esto se debe en parte también, a la presión social y de

los medios de comunicación, que pone en agenda del gobierno la necesidad de cambio institucional de la fuerza de seguridad.

Luego hay dos factores que pueden facilitar o dificultar el proceso de reforma, por un lado el consenso político, en torno a los cambios que se pretenden realizar, y por el otro la resistencia policial que se puede generar una vez adoptada la decisión de intervenir.

El consenso político, es de gran importancia ya que toda reforma, conlleva la promulgación de leyes que regulan la Seguridad Pública o el Personal Policial. Por ello, la propuesta que eleve el Poder Ejecutivo debe contar con cierto nivel de aprobación por parte de los legisladores, a los fines de que su sanción no sufra cambios significativos que pierdan el espíritu del proceso de transformación.

El caso de Mendoza es paradigmático en este sentido, si bien fue en una instancia con una crisis extrema, fruto de la ferviente huelga policial y con cierta proximidad a las elecciones, las principales fuerzas políticas tenían un fuerte interés en demostrar una gestión en este sentido, por ello, el trabajo en conjunto generó que la propuesta emanada desde el ejecutivo provincial fuese aprobada por unanimidad.

Por otro lado la reforma de la policía Bonaerense contó con reticencia, no sólo de diputados y senadores opositores, incluso de algunos oficialistas, fruto de la presión ejercida por diversos sectores de la propia policía.

Como en el caso anteriormente mencionado la resistencia de las policías al cambio puede ser fuerte, y generar retrocesos en el proceso de cambio aunque este se encuentre en ejecución.

También es importante resaltar, aunque no es el objetivo del presente trabajo, que aunque se cree una separación de los diferentes cuerpos o se formalice la instauración de nuevas oficinas y secciones, en la práctica el funcionamiento de la policía puede llegar a ser el mismo que el previo a la intervención.

Otro aspecto importante a resaltar es la necesidad de dotar de profesionalismo al personal policial, a los fines de que la reforma se consolide a lo largo del tiempo y se resguarde de hechos de corrupción o desidia, como puede suceder con otros servicios públicos.

Este profesionalismo debe también concretar mecanismos tendientes a fomentar los distintos aspectos que engloban a la actividad, incrementando la especialización en temas puntuales del quehacer policial.

También el Estado debe resguardar a los agentes a los fines de que los mismos cuenten con los recursos necesarios para cumplir con sus tareas de forma eficiente, dotando al personal de una autonomía total frente a actores que intenten corromperla en sus funciones, mediante el pago de sobornos o la entrega de dádivas.

Sería importante que las reformas mediante el aumento de la efectividad en sus funciones, reduzcan los índices de delincuencia o al menos incidan en mejorar la imagen que la sociedad tiene respecto a las fuerzas de seguridad. Ya que tal como lo indica el trabajo de Dammert & Malone (2002), existe una alta correlación entre desconfianza de la policía, corrupción y sensación de inseguridad.

Como prioridad, la reforma debe garantizar al Estado las herramientas necesarias a los fines de resguardarse la conducción de las fuerzas de seguridad, ya que en caso de que la policía cobre ciertos niveles de autarquía y se convierta en un "regulador del delito", el gobierno perdería la capacidad de contar con herramientas concretas capaces de aplicar en materia de seguridad ciudadana.

Concretamente, es necesaria una férrea conducción política a los fines de cristalizar una reforma policial exitosa.

BIBLIOGRAFÍA

- ABALOS R. (1997) *El terrorismo de Estado en Mendoza*. Mendoza: Liga por los Derechos del Hombre.
- AGÜERO A. (1996). *Código de faltas y legislación contravencional de la provincia de Mendoza*. Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo.
- ARRIAGADA, I. & GODOY L. (1999), *Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, (serie Políticas Sociales N° 32), Santiago de Chile: CEPAL.
- ARSLANIÁN L. & BINDER A. (1997), *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Mimeo.
- ARSLANIÁN L. & BINDER A. (1997), *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Mimeo.
- BENDIX, R. (1963), *Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies*, *American Sociological Review*, vol. 28, n° 4, pp. 532-539.
- BONASSO, M. (2000), *Don Alfredo*, Buenos Aires: Planeta
- CARRILLO FLOREZ F. (2007), *Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso*, Obtenida el 1 de Noviembre de 2008, de <http://www.pensamientoiberoamericano.org/>
- CASTEL R. (1997). *La Metamorfosis de la Cuestión Social*. Buenos Aires: Paidós
- CHINCHILLA L. & RICO J. M. (2002), *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*, México: Siglo XXI.;
- CIAFARDINI M. (2006), *Delito urbano en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel
- CORDOBA A. (2007), *Ratonera*. Buenos Aires: Editorial Independiente
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (1997), *Caso Guardatti Vs. Argentina*. Obtenido el 12 de Febrero de 2009 de <http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Argentina11.217.htm>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (1998), *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*. Obtenido el 10 de Febrero de 2009 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_39_esp.pdf
- DAMMERT, L. & MALONE, M (2002). "Inseguridad y Temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción en la percepción ciudadana del crimen", *Desarrollo económico*, vol. 42 n° 166, pp. 285-301.
- DUTIL C. & ROSENDORFER R. (1997), *La Bonaerense*. Buenos Aires: Planeta
- EMMERICH, N. (2000) *Narcotráfico y modernización en la Argentina 1989-1999*, Tesina de Graduación, Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- FRÜHLING H. (2003), *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?*, Obtenida el 10 de Octubre de 2008, de <http://www.urbeetius.org/>;
- GARCÍA DELGADO, D. (2003) *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. *Ley N° 2894*. (2008, 24 de Noviembre) Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Buenos Aires

<http://www.madrimasd.org/revista/revista31/tribuna/tribuna2.asp>

KELLING G. L. (2001), *La policía en las democracias: Control y Prevención del Delito*, En CIPPEC (Eds.) *Hacia un nuevo Estado en América Latina* (pp. 235-264), Buenos Aires: CIPPEC

LACOSTE P. (2004) *Mendoza a través de su historia*. Mendoza: Caviar Blue.

LEGNANI, N. (2007). *La modernización policial en la argentina y el rol de lo educativo*. Revista Sociedad Global N°1.

O'DONNELL, G. (1998), *Accountability Horizontal*. Revista Agora N° 8 (pp. 5-34). Buenos Aires.

OSSE, A. (2006). *Entender la labor policial*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional.

POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA (2006). *Estrategia para el fortalecimiento de la Seguridad Aeroportuaria*. Buenos Aires. Disponible en <http://www.psa.gov.ar/>

POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA. (2006). Documento de Trabajo N° 1: *Análisis del Modelo de Enseñanza y Formación de la ex-Policía Aeronáutica Nacional*. Buenos Aires: GRAF

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SEGURIDAD Y DEMOCRACIA (2005), *Estrategia de Reforma y Modernización Policial, Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Obtenido el 2 de octubre de 2006 de <http://www.ilsed.org.ar>

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Decreto N° 4.506/97*. Boletín Oficial. 1997, 31 de Diciembre. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar>

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Decreto N° 4.508/97*. Boletín Oficial. 1997, 31 de Diciembre. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar>

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Ley N° 12.068*. Boletín Oficial. 1998, 12 de Enero. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar>

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Ley N° 12.069*. Boletín Oficial. 1998, 12 de Enero. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar>

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Ley N° 12.154*. Boletín Oficial. 1998, 05 de Agosto. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar>

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Ley N° 12.155*. Boletín Oficial. 1998, 12 de Agosto. Obtenido de <http://www.gob.gba.gov.ar>

PROVINCIA DE MENDOZA. *Ley de Creación del Consejo Asesor de Seguridad Pública N° 6.653*. Boletín Oficial de Mendoza. 1998, 30 de Diciembre, núm. 25.811, p. 9951.

PROVINCIA DE MENDOZA. *Ley de Restructuración de la Policía de Mendoza N° 6.652*. Boletín Oficial de Mendoza. 1998, 30 de Diciembre, núm. 25.811, p. 9950-9951.

PROVINCIA DE MENDOZA. *Ley Orgánica de la Policía de Mendoza N° 6.722*. Boletín Oficial de Mendoza. 1999, 15 de Noviembre, núm. 26.029, p. 10337-10357.

PROVINCIA DE MENDOZA. *Ley Provincial de Seguridad Pública N° 6.721*. Boletín Oficial de Mendoza. 1998, 16 de Noviembre, num. 26.030, p. 10417-10419.

PUCCIARELLI A. (2006), *Los años de Alfonsín: ¿el poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: siglo XXI.

REPETTO M. & SIMON F. (2001), *El Proceso de Reestructuración de la Institución Policial*. Iº Congreso Argentino de Administración Pública. Rosario, Argentina: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

REPÚBLICA ARGENTINA. *Decreto N° 145/2005*. Boletín Oficial. 2005, 22 de Febrero. Obtenido de <http://www.infoleg.gov.ar>

REPÚBLICA ARGENTINA. *Decreto N° 147/2005*. Boletín Oficial. 2005, 22 de Febrero. Obtenido de <http://www.infoleg.gov.ar>

REPÚBLICA ARGENTINA. *Decreto-Ley Creación de la Policía Aeronáutica Nacional N° 21.521*. Boletín Oficial. 1977, 31 de Enero. Obtenido de <http://www.infoleg.gov.ar>

REPÚBLICA ARGENTINA. Dirección Nacional de Política Criminal - Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH. (2008). *Evolución anual de Hechos Delictuosos registrados en la Provincia de Mendoza*. Obtenido el 10 de enero de 2009 de <http://www.jus.gov.ar/>

REPÚBLICA ARGENTINA. Dirección Nacional de Política Criminal - Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH. (2008). *Evolución anual de Hechos Delictuosos registrados en la Provincia de Buenos Aires*. Obtenido el 10 de enero de 2009 de <http://www.jus.gov.ar/>

REPÚBLICA ARGENTINA. *Ley Creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria N° 26.102*. Boletín Oficial. 2006, 31 de Mayo. Obtenido de <http://www.infoleg.gov.ar>

REPÚBLICA ARGENTINA. *Ley de Defensa Nacional N° 23.554*. Boletín Oficial. 1988. 26 de Abril. Obtenido de <http://www.infoleg.gov.ar>

REPÚBLICA ARGENTINA. *Ley de Seguridad Interior N° 24.059*. Boletín Oficial. 1992, 6 de Enero. Obtenido de <http://www.infoleg.gov.ar>

REPÚBLICA ARGENTINA. *Resolución N° 141/2005 Intervención de la Policía Aeronáutica Nacional*. Boletín Oficial. 2005, 16 de Febrero. Obtenido de <http://www.infoleg.gov.ar>

RODRIGUEZ AGÜERO, L. (2008). *Las mujeres en prostitución como blanco de accionar represivo: el caso del Comando Moralizador Pío XII, Mendoza, 1974-1976*. Universidad Nacional de Cuyo: Mendoza

RODRÍGUEZ RUIZ Ó, (2005), *La Triangulación como Estrategia de Investigación en Ciencias Sociales*, Obtenida el 1 de marzo de 2009 de

ROGENDORFER R. (2002), *La Bonaerense2 La secta del Gatillo*. Buenos Aires: Planeta

SAÍN, M. (2008), *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.

SAÍN M. (2005), *Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Yunque. Buenos Aires

SAÍN, M. (2001), *Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

SAÍN, M. (2000), *Un Estado fallido ante las nuevas problemáticas delictivas. El caso argentino*, Obtenida el 1 de marzo de 2009, de <http://www.ilsed.org>.

SALTALAMACCIA H., (2005) *Del proyecto al análisis: aportes a la investigación cualitativa*, Buenos Aires: El Artesano.

SARTORI, G. (1984), *La Política*. Madrid: Alianza.

SIMON F. (2000), *El Proceso de Reestructuración de la Institución Policial en la Provincia de Mendoza*. Mendoza: S/D

SOZZO M. (1999), *Seguridad Urbana Y Tácticas De Prevención Del Delito*, Obtenido el 5 de junio de 2007 de <http://www.ilsed.gov.ar>

SOZZO M. (2000), ¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en Argentina. Obtenido el 15 de octubre de 2008, de <http://www.cartapacio.edu.ar>

TUDELA P. (2007), *Reforma policial, COP y POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad*, Obtenido el 20 de Febrero de 2009, de <http://www.investigaciones.cl>.

VECCHI, A. (2004), *El Crimen de Cabezas. Radiografía de un país mafioso*. Buenos Aires: Biblio.

WEBER M. (1992), *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ARTICULOS PERIODISTICOS

BUENOS AIRES

“Lugones el hombre del trabajo pesado”. (1997, 29 de marzo). La Nación. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.lanacion.com.ar/>

“Duhalde disolvió la cúpula de la policía bonaerense y los reemplazó por civiles”. (1997, 23 de diciembre) Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.clarin.com/>

“Pasarán a disponibilidad a integrantes de la policía”. (1996, 27 de julio) Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, de la base de datos de la página <http://www.ser2000.org.ar/>

“Depuración en la policía bonaerense”. (1996, 3 de diciembre). La Nación. Consultado el 10 de septiembre de 2008, de la base de datos de la página <http://www.ser2000.org.ar/>

“La Masacre de Budge”. (2005, 8 de mayo). Clarín. Consultado el 5 de septiembre de 2008, <http://www.clarin.com/>

“Un policía acusado de amenazar a un testigo”. (1998, 27 de julio). Clarín. Consultado el 10 de enero de 2009, <http://www.clarin.com/>

“Cae un policía acusado de matar a un testigo clave”. (2005, 6 de Abril). Clarín. Consultado el 10 de enero de 2009, <http://www.clarin.com/>

“A Sergio lo volvieron a matar”. (1997, 18 de mayo). Clarín. Consultado el 10 de enero de 2009, <http://www.clarin.com/>

"Absolvieron a quince policías por un caso de gatillo fácil". (1997, 17 de mayo). Clarín. Consultado el 10 de enero de 2009, <http://www.clarin.com/>

"Continúa la crisis en la policía Bonaerense". (1996, 26 de noviembre). La Nación. Consultado el 10 de septiembre de 2008, de la base de datos de la página <http://www.ser2000.org.ar/>

"Los preocupados son los malandras". (1996, 28 de noviembre). La Prensa. Consultado el 10 de septiembre de 2008, de la base de datos de la página <http://www.ser2000.org.ar/>

"Los comisarios exonerados quieren volver a ser policías". (1998, 2 de Agosto). La Nación. La Prensa. Consultado el 10 de septiembre de 2008, de la base de datos de la página <http://www.ser2000.org.ar/>

"La seguridad, eje de la estrategia de Ruckauf". (2000, 27 de febrero). Clarín. Consultado el 10 de enero de 2009, <http://www.clarin.com/>

"La alianza reclamó la renuncia de Arslanián". (1999, 21 de abril). Clarín. Consultado el 10 de enero de 2009, <http://www.clarin.com/>

"El golpe de los "patas negras". (1999, 8 de agosto). Página 12. Consultado el 10 de septiembre de 2008, de la base de datos de la página <http://www.ser2000.org.ar/>

"La Maldita Policía entró a balazos en la campaña". (1999, 18 de septiembre). Página 12. Consultado el 10 de septiembre de 2008, de la base de datos de la página <http://www.ser2000.org.ar/>

"El fin del pacto de Duhalde y los "patas negras" de la Bonaerense". (1999c, 19 de septiembre). Página 12. Consultado el 10 de septiembre de 2008, de la base de datos de la página <http://www.ser2000.org.ar/>

"Inseguridad: Rechazo de la oposición". (1999, 4 de octubre). Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, de la base de datos de la página <http://www.ser2000.org.ar/>

"Vuelven los piquetes a los puentes". (2002, 26 de Julio). Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.clarin.com/>

"Cafiero relevó a su polémico viceministro". (2003a, 6 de Enero). Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.clarin.com/>

"Polémica por un proyecto para sindicalizar a la Bonaerense". (2003b, 6 de Enero). Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.clarin.com/>

"Dicen que la Bonaerense usa métodos de la dictadura". (2002, 19 de septiembre). Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.clarin.com/>

"19 meses sin solución para los secuestros extorsivos". (2003c, 28 de marzo). Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.clarin.com/>

"Un reclamo de 39 puntos al Congreso y a Solá". (2004, 27 de agosto). Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.clarin.com/>

"Blumberg objetó a Arslanián: "Ya le hizo mucho daño a la provincia". (2004, 8 de Abril). Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.clarin.com/>

"Nueva purga en la policía bonaerense". (2004, 30 de Junio). La Nación. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.lanacion.com.ar/>

"Los elogios y críticas al plan de municipalización". (2004, 14 de Mayo). Página 12. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.lanacion.com.ar/>

“Crearon la Policía Comunal, que será dirigida por los intendentes”. (2004, 10 de Junio). Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.lanacion.com.ar/>

“911 Un teléfono de emergencias para diez millones de bonaerenses”. (2004, 28 de noviembre). Clarín. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.clarin.com/>

“Jury de enjuiciamiento: echan al juez Amílcar Vara”. (1998, 13 de Mayo). Clarín. Consultado el 7 de Agosto de 2008, <http://www.clarin.com/diario/>

“Según una pericia, Miguel Bru estuvo preso en una comisaría”. (1999, 29 de Abril). Clarín. Consultado el 7 de Agosto de 2008, <http://www.clarin.com/>

“Archivan sin acusados el golpe más sangriento de la historia”. (2006, 6 de Noviembre). Clarín. Consultado el 10 de Diciembre de 2008, <http://www.clarin.com/>

MENDOZA

“La policía de Mendoza conmemora el 196 ° aniversario de su creación”, (2006, 19 de Octubre). COORDINACION DE PRENSA – GOBIERNO DE MENDOZA. Obtenido el 20 de octubre de 2009 de <http://www.prensa.mendoza.gov.ar>

“La larga sombra de Santucciono”, (1998, 25 de Octubre) Página 12. Consultado el 10 de Febrero de 2009, <http://www.pagina12.com.ar>

“Una “policía brava” que fue formada en la intolerancia”, (2001, 13 de Junio) La Nación. Consultado el 10 de Febrero de 2009, <http://www.lanacion.com.ar>

“A 10 años del crimen de Gómez Romagnoli”, (2006, 31 de agosto) Diario Uno. Consultado el 10 de Febrero de 2009, <http://www.diariouno.com.ar>

“Una policía con problemas de nervios y de clase”, (1998, 25 de Octubre) Página 12. Consultado el 10 de Febrero de 2009, <http://www.pagina12.com.ar>

“El Gobierno ofrecerá recompensas por los casos de desaparecidos en la década de 1990”, (2008, 16 de Octubre) Diario MDZ. Consultado el 12 de Febrero de 2009, <http://www.mdzol.com>

“Hallan muerto al chico que dejaron en una comisaría”, (1997, 13 de Octubre) Clarín. Consultado el 20 de Febrero de 2009, <http://www.clarin.com>

“El joven Sebastián Bordón murió de hambre y de sed”, (1998, 11 de Octubre) Clarín. Consultado el 20 de Febrero de 2009, <http://www.clarin.com/>

“Algunos casos de violencia policial”, (2001, 12 de Noviembre) Diario Los Andes. Consultado el 22 de Febrero de 2009, <http://www.losandes.com.ar/>

Alarcón Cristian (1998, 21 de Octubre). *Retrato de una policía brava*. Página/12. Consultado el 2 de febrero de 2009, de <http://www.pagina12.com.ar/>

“Mendoza, bajo una grave rebelión policial” (1998, 21 de Octubre). Clarín. Consultado el 2 de febrero de 2009, de <http://www.clarin.com.ar>

“Envían gendarmes por pedido del gobernador”. (1998, 21 de Octubre) La Nación. Consultado el 2 de febrero de 2009, de <http://www.lanacion.com.ar>

“Mendoza: los policías rechazan una oferta y siguen sublevados”. (1998, 22 de Octubre) Clarín. Consultado el 2 de febrero de 2009, de <http://www.clarin.com.ar>

"Inminente reestructuración de la Policía Mendocina". (1997, 25 de Octubre) Clarín. Consultado el 2 de febrero de 2009, de <http://www.clarin.com.ar>

"Purga en Cuyo". (1998, 29 de Diciembre) Clarín. Consultado el 5 de febrero de 2009, de <http://www.clarin.com.ar>

"Aprobaron una purga en la policía mendocina". (1998, 30 de Diciembre) La Nación. Consultado el 5 de febrero de 2009, de <http://www.lanacion.com.ar>

"El Gobierno de Mendoza decidió expulsar a unos 600 policías". (1998, 30 de Diciembre) Clarín. Consultado el 5 de febrero de 2009, de <http://www.clarin.com.ar>

"Críticas en Mendoza". (1999, 4 de enero) Clarín. Consultado el 5 de febrero de 2009, de <http://www.clarin.com.ar>

"Con casi cien bajas comenzó la purga policial en Mendoza". (1999, 4 de enero) Clarín. Consultado el 5 de febrero de 2009, de <http://www.clarin.com.ar>

"Tres meses después de la rebelión, dieron de baja a policías mendocinos". (1999, 5 de enero) La Nación. Consultado el 9 de febrero de 2009, de <http://www.lanacion.com.ar>

"En Mendoza para ser Policía hay que ir a la Universidad". (1999, 9 de Julio) Clarín. Consultado el 13 de febrero de 2009, de <http://www.clarin.com.ar>

PAN – PSA

"Camión fue procesado por la venta de armas". (1997, 31 de Mayo) La Nación. Consultado el 10 de septiembre de 2008, <http://www.lanacion.com.ar/>

"Armas: depuran la policía aeronáutica". (1996, 25 de Noviembre) La Nación. Consultado el 11 de septiembre de 2008, de la base de datos de la página <http://www.ser2000.org.ar/>

"La Gendarmería se hará cargo esta semana del aeropuerto de Ezeiza". (2005, 22 de Febrero) La Nación. Obtenido el 10 de septiembre de 2008, <http://www.lanacion.com.ar/>

"El juez asegura que está investigando "hacia arriba"". (2005, 15 de Febrero). Clarín. Obtenido el 17 de septiembre de 2009 de <http://www.clarin.com.ar>

"Caso Southern Winds: apuntan a la responsabilidad de la empresa". (2005, 15 de Febrero). Clarín. Obtenido el 17 de septiembre de 2009 de <http://www.clarin.com.ar>

"Caso Southern Winds: relevan a la cúpula de la Fuerza Aérea". (2005, 18 de Febrero). Clarín. Obtenido el 17 de septiembre de 2009 de <http://www.clarin.com.ar>

"La Policía Aeronáutica pasa a la órbita de Interior con nuevo nombre". (2005, 22 de Febrero). Clarín. Obtenido el 17 de septiembre de 2009 de <http://www.clarin.com.ar>

"Marcelo Sain, un especialista en seguridad y crítico de las viejas estructuras". (2005, 22 de Febrero). Clarín. Obtenido el 17 de septiembre de 2009 de <http://www.clarin.com.ar>

"Investigan si un grupo de policías aeronáuticos protegía a los mafiosos". (2000, 29 de Diciembre). Clarín. Obtenido el 17 de septiembre de 2009 de <http://www.clarin.com.ar>

“Resiste la mafia de los taxis” (1997, 16 de septiembre). La Nación. Obtenido el 10 de septiembre de 2008, <http://www.lanacion.com.ar/>

“Taxistas y remiseros impidieron que los desalojaran de Ezeiza”. (1997, 12 de enero). La Nación. Obtenido el 10 de septiembre de 2008, <http://www.lanacion.com.ar/>

“Un robo diario a pasajeros en Ezeiza”. (2007, 13 de Octubre). La Nación. Obtenido el 10 de septiembre de 2008, <http://www.lanacion.com.ar/>