Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

Maestría en Administración Pública

Trabajo Final de Maestría

Crisis política y cambio policial

Cuestiones públicas, sociedad civil y dinámicas políticas en torno a la reforma de la policía bonaerense, marzo-abril de 2004

Autor: Lic. Andrés Escudero

Tutora: Dra. Adriana N. Fassio

Agosto, 2017 (segunda versión)

Agradecimientos

Esta tesis no hubiera sido posible sin la colaboración de un conjunto muy diverso de personas e instituciones que me sostuvieron desde todos los ángulos posibles.

Quiero agradecer a la Universidad Católica de Santiago del Estero y a la Universidad del Salvador por haber apoyado una serie de investigaciones acerca de las políticas públicas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires, de las cuales esta tesis es un parcial emergente.

Desde luego, agradezco infinitamente la calidez y la dedicación de mi tutora, Adriana Fassio, quien puso a disposición de estas páginas el tiempo que le falta y la sabiduría que le sobra.

Vaya también la mayor de mis gratitudes para las personas que marcaron los inicios de mi vida universitaria. A Mercedes Kerz y Liliana Bruzzo, quienes además de enseñarme mucho de lo que aprendí en estos años se atrevieron a pensar que la aventura de ubicarme frente a un aula podría salir bien, a Néstor Legnani, el primero que me llamó "colega", y a Guillermo Jensen, cuyas ideas sobre el Estado y la política trasuntan varios de los párrafos de esta tesis.

A lo largo de estos años de investigación, diversos integrantes del equipo de León Arslanián me facilitaron el acceso a sus trabajos y compartieron conmigo sus ideas y experiencias. Agradezco en particular a Eduardo Estévez, Alejandra Otamendi y Ezequiel Semper.

También quisiera reconocer a mi familia, a mi hermano Javi, a Marianita, a la abuela Delia, que afanosamente me protegió durante años de la amenaza de la inanición, y a mis padres, Lilian y Horacio, sin cuya cultura del trabajo y el estudio jamás hubiera llegado a escribir las páginas que siguen.

Finalmente, este escrito le pertenece a María del Mar y a nuestro pequeño Augusto. Muchas de las horas volcadas en estas páginas son de ustedes.

Resumen

Esta tesis aborda el proceso de adopción de la política de reforma policial iniciada en la Provincia de Buenos Aires en el año 2004. Su objetivo general es comprender el proceso a partir del cual se construyó la decisión de adoptar una nueva política de seguridad basada en la reforma de la policía, la que fue presentada por los decisores gubernamentales como una ruptura radical con el pasado. Afincándose en un marco teórico de políticas públicas, esta investigación se propone interpretar la forma en que la definición del problema público de la inseguridad se vincula con la adopción de la política, y comprender la manera en que el marco institucional y la coyuntura crítica del caso Blumberg influyeron sobre las tomas de posición de los actores estratégicos, el tipo de política adoptada y su forma de adopción.

Asimismo, se estudian los recursos de poder, intereses, valores y marcos cognitivos que los actores públicos y privados implicados en el campo de las políticas de seguridad pusieron en juego al momento de rediscutir la orientación de las políticas de seguridad; y se analizan las lógicas, racionalidades y criterios que primaron en los principales actores sistémicos al momento de procesarse la decisión, así como sus estrategias y la trama de relaciones conflictivas y consensuales entabladas entre ellos en el marco de la puja por la orientación de la nueva política de seguridad.

Este trabajo concluye que (1) la reforma policial no fue el resultado lineal de la mera intención reformadora de un liderazgo sino el resultado de una dinámica sistémica compleja, disparada por un evento altamente disruptivo como el caso Blumberg, ocurrido en el marco de un contexto político-institucional que aportó las condiciones estructurales; (2) la adopción de la política fue precedida por una redefinición del problema de la inseguridad que destacó la importancia de la corrupción policial como hipótesis explicativa; y (3) la crisis resultante del caso Blumberg generó sobre los decisores gubernamentales un doble efecto que permitió la construcción de un nuevo consenso reformista: aumentó considerablemente los costos de seguir con el antiguo régimen de las políticas de seguridad y originó poderosos incentivos hacia la cooperación.

Palabras clave: Políticas públicas – Cuestión pública – Actores – Reforma policial – Policía Bonaerense

Índice de Contenidos

Introducción……..7

Capítulo 1. La reforma policial como problema de investigación: una revisión de la bibliografía……...…22

1.1. La policía como obstáculo a las reformas y la crítica del concepto de "cultura policial"…….....22

1.2. Federalismo, competencia electoral, sistema de partidos y procesos decisionales……25

1.3. La cuestión programática: grupos de expertos y planes de reforma……...……..29

1.4. Mirando a la sociedad: violencia colectiva, hechos delictuosos y miedo al delito……31

Capítulo 2. Marco teórico: cuestiones públicas, actores estratégicos y política-administración desde un abordaje de políticas públicas…….……33

2.1. Consideraciones sobre política y administración……...33

2.2. Problemas sociales y cuestiones públicas……..34

2.3. Los actores de las políticas…….....36

2.4. El marco institucional en las políticas públicas…….....38

Capítulo 3. La problematización de la inseguridad en la antesala de reforma policial……..40

3.1. Temor y delito: evolución y cambio entre la recuperación democrática (1983) y la reforma policial (2004-2007)……..……..40

3.2. El fenómeno de los secuestros extorsivos……..…47

3.3. La construcción de la inseguridad como cuestión pública…….....52

3.4. Recapitulación…..……..57

Capítulo 4. La inesperada irrupción de la sociedad civil……...…….58

4.1. El "espontáneo" liderazgo de Blumberg: mano dura, fallido institucional y corrupción policial en la definición de la inseguridad……58

4.2. Activismo civil: el rol de familiares de víctimas, ONGs y cultos religiosos…….61

4.3. Movilización social: grupos sociales e instituciones intermedias en la construcción de la marcha del 1 de abril……65

4.4. Opinión pública: apoyo a la mano dura, confianza en la policía y expectativas ciudadanas……68
4.5. La posición editorial de los medios de comunicación.……..71
4.6. Recapitulación……75

Capítulo 5. Del desconcierto colectivo a la reforma policial: la construcción de una decisión política reformista……...…….78
5.1. El contexto de la decisión: el sistema político argentino en la post crisis…….78
5.2. Actores legislativos, partidarios y judiciales al calor del fenómeno Blumberg…….80
5.2.1. Actores legislativos y partidarios……80
5.2.2. Jueces y Fiscales…….84
5.2.3. La Legislatura provincial, el Gobierno de la CABA y los Intendentes Municipales del Conurbano Bonaerense…….86
5.3. Juegos de poder al interior del partido de gobierno…….....88
5.3.1. Néstor Kirchner……...…88
5.3.2. Eduardo Duhalde…….91
5.3.3. Felipe Solá……..……..……...93
5.4. Recapitulación……..…..……..…101

Discusión Final……..……104

Referencias……..…124

Anexos

Anexo 1. Unidad Hermenéutica. Registro de piezas periodísticas de Clarín, La Nación y Página 12, entre el 23 de marzo y el 13 de abril de 2004. Relevamiento de referencias al caso Blumberg, a la actividad de gobierno de la Provincia de Buenos Aires en materia de seguridad y a las acciones y opiniones de actores públicos y privados en relación a las políticas provinciales de seguridad, realizado en los archivos web de los periódicos de referencia….141

Anexo 2: Notas periodísticas consultadas sobre secuestros extorsivos, familiares de víctimas de homicidios y otros aspectos particulares……....151

Anexo 3: Tablas y gráficos relativas a las posiciones de los principales actores……...155

Tabla 1. Principales “voces parlamentarias” durante el debate público post-Blumberg. Congreso Nacional 2001-2005. Pertenencia política, menciones en el registro y posición…….....155

Tabla 2. Análisis cualitativo de las acciones emprendidas por el Gobernador Solá en el marco de la crisis política desatada por el caso Blumberg, según unidad hermenéutica estudiada…….156

Tabla 3. Resumen de posiciones existentes en actores sociedad civil en relación a las políticas de seguridad, marzo-abril 2004……157

Tabla 4. Resumen de posiciones existentes en actores del sistema político-administrativo en relación a las políticas de seguridad, marzo-abril 2004…….158

Figura 1. Mecanismos sociales e institucionales identificados en el proceso de adopción de la política pública de reforma policial……159

Anexo 4: Documentos, normativas y páginas web institucionales utilizadas…….160

Índice de gráficos, tablas y figuras

Gráfico 1. Evolución anual de tasa de hechos delictuosos registrados. Provincia de Buenos Aires …….42

Gráfico 2. Evolución anual de tasa de homicidios dolosos registrados. Provincia de Buenos Aires …….43

Gráfico 3. Preocupación securitaria y laboral de residentes del AMBA, 2000-2009 ……..45

Gráfico 4. Evolución de la preocupación por los principales problemas públicos, 1987-2009……...46

Gráfico 5. Evolución de los secuestros extorsivos y secuestros “express” denunciados, Provincia de Buenos Aires, 2002-2007 ……49

Gráfico 6. Grado de confianza en las instituciones policiales argentinas, 1995-2013…….....70

Introducción

El 13 de abril de 2004, tres semanas después de que la crisis política desatada por el "caso Blumberg" concentrara la atención de la opinión pública y las preocupaciones de los principales actores del sistema político, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, y su reciente Ministro de Seguridad, León Arslanián, anunciaron la adopción de una nueva política de seguridad cuyo eje central sería un plan de reforma policial.

Juan Carlos Blumberg, padre de Axel Blumberg, un joven estudiante asesinado a fines de marzo por una organización dedicada a los secuestros extorsivos, encabezó una serie de masivas movilizaciones en reclamo de seguridad y justicia bajo el lema "Cruzada Axel por la vida de nuestros hijos", y exigió a las autoridades políticas, mediante reiteradas intervenciones en medios gráficos, radiales y televisivos, que sancionaran un aumento de las penas previstas para ciertos delitos e iniciaran un cambio profundo en el poder judicial, el sistema penitenciario y el servicio de policía.

Como respuesta a la crisis –una de las más agudas desde la restauración del régimen democrático–, el gobierno provincial decidió encarar un cambio de política que se diferenció del discurso de "mano dura" promovido por Blumberg. Esta nueva política de seguridad fue postulada como un intento de revertir el cuadro de corrupción estructural, prácticas sistemáticas de violencia institucional y falta de resultados en materia de prevención y conjuración del delito de la policía más numerosa del país: la "bonaerense".

Al calor de las movilizaciones sociales, y de una cobertura mediática con escasos precedentes, se dinamizó un intenso debate en la esfera pública nacional a partir del cual un heterogéneo grupo de actores tomó posición sobre el asunto de la inseguridad. En ese marco, el gobierno bonaerense realizó un movimiento que *prima facie* resultaba paradójico: adoptar una política de corte reformista cuando la intensa ola de "punitivismo público" y "pánico moral" desatada por el caso Blumberg convertía en altamente probable una salida basada en la exacerbación del populismo penal que sintonizara mejor con el "clamor popular" de castigo a los delincuentes.[1] En la presente investigación, se ofrece un estudio de los pormenores del proceso de adopción de la nueva política de seguridad con el objeto explicar esta aparente paradoja. Este trabajo constituye un esfuerzo por comprender la manera en que, bajo la estruendosa demanda popular de mayores penalidades, fue igualmente posible la construcción de un consenso político reformista.

La instalación de un discurso público de "mano dura" –repleto de prejuicios y lugares comunes sobre el "garantismo" y los Derechos Humanos– especialmente promovido por el liderazgo coyuntural de Juan Carlos Blumberg, empujó el interés de parte de los trabajos académicos sobre este período hacia los peligros del brote autoritario, el tratamiento mediático de la inseguridad y los procesos involucrados en la construcción social de la figura de la víctima.[2] Por su lado, otro grupo de investigadores, más vinculados al estudio de las políticas de seguridad, centró su interés en el proceso de implementación de la reforma policial, aportando reflexiones acerca de los motivos de sus frecuentes interrupciones, retrocesos y fracasos, los obstáculos que enfrentaron los reformadores y las razones por las cuales las reformas no alcanzaron plenamente los objetivos que se propusieron.[3]

De esta manera, las investigaciones disponibles hasta el momento han prestado menos atención a la forma en que el proceso disparado por el caso Blumberg desembocó en un cambio reformista. Dado que no existe nada de natural en la adopción de una política pública, resulta interesante indagar en los detalles del proceso decisorio a fin de ofrecer una explicación plausible acerca de cómo una política de reforma policial, con todos los costos y riesgos potenciales que implica, pudo abrirse paso en las agendas gubernamentales y convertirse en una opción de política pública seriamente contemplada por los elencos de gobierno.

*

Los objetivos de la reforma anunciada por el Gobernador Solá y el Ministro Arslanián eran múltiples y ambiciosos. Según los documentos oficiales, el programa de reforma se proponía cambiar el sistema de formación y capacitación policial; modificar el sistema de control interno; fomentar la participación comunitaria; subordinar las acciones de los efectivos policiales a los criterios estratégicos fijados por las autoridades políticas democráticas; incorporar la gestión profesional de la información criminal como orientador de la actividad policial; privilegiar las intervenciones preventivas por sobre las represivas; mejorar progresivamente los salarios; incrementar la dotación total de policías; destinar a funciones de patrullaje en la vía pública a la mayor parte de los efectivos asignados a tareas administrativas; desconcentrar y descentralizar la estructura organizacional; cambiar los criterios de ascenso y promoción; modificar las prácticas de torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes existentes en la fuerza; y construir una cultura de rendición de

cuentas, tanto hacia las autoridades políticas como hacia la comunidad (Arslanián, 2008; Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007).[4]

Desde la restauración de la democracia, las políticas de seguridad en la Provincia de Bs. As. han mantenido una impronta que parte de la literatura llamó "delegativa" (Sain, 2002); esto es, mientras la dirigencia política se mantenía formalmente a cargo de la burocracia policial a través de la dependencia orgánica de una secretaría o un ministerio, delegaba en ella la gestión de los asuntos vinculados al orden público y la prevención-conjuración del delito. De esta manera, la policía logró monopolizar de facto la facultad de fijar sus doctrinas, modelos organizativos y formas de actuación, imponiendo definiciones autoritarias del problema de la inseguridad y promoviendo estrategias de "mano dura".[5]

En paralelo, la institución consolidó una lógica de venta de protección y participación en mercados delictuales, que muy lejos de limitarse a una condición excepcional –como sostiene el argumento de las "manzanas podridas"–, se convirtió en un verdadero patrón de actuación institucional. A cambio de la autonomía burocrática, los dirigentes políticos con peso propio mantuvieron cierto margen decisorio para la designación de cargos policiales, obtuvieron recursos de poder para controlar el territorio o desbalancear conflictos políticos y electorales, y en algunos casos, participaron asociados al reparto de dividendos de la recaudación ilegal administrada por la policía. En otros términos, lo que Binder (2014) llamó el "doble pacto" (político-policial y policial-delictual) se institucionalizó informalmente a fuerza de repetirse en el tiempo hasta configurar un código de conducta predecible, esperado y esperable para los actores del sistema.

La progresiva metamorfosis experimentada por el problema de la inseguridad a lo largo de los años 1990, fue erosionando las condiciones que sostenían ese status quo, generando incentivos tendientes a la búsqueda de alternativas de política pública. Así, los programas de reforma policial surgieron en ámbitos universitarios, legislativos y partidarios, como resultado de un diagnóstico que sostenía que el modelo delegativo ya no podía dar respuesta al incremento del delito, y que una democracia consolidada requería de fuerzas policiales modernas que desempeñaran su rol en un marco de respeto y promoción de los Derechos Humanos.[6]

Las iniciativas de reforma de la policía bonaerense no son experiencias aisladas o *sui generis*, sino enmarcadas en un espíritu de época. Para el mismo período, otras provincias

argentinas como Córdoba, Santa Fe y Mendoza impulsaron políticas similares. En América Latina, un subcontinente atravesado por la complicidad de sus fuerzas de seguridad con el crimen organizado, casi todos los países registraron experiencias de este tipo.[7] Inclusive en contextos regionales alejados de las realidades latinoamericanas, como Europa Oriental, Asia y África, se han registrado iniciativas de reforma policial, generalmente promovidas por organismos internacionales, en contextos de postguerra y transiciones a la democracia. [8]

Muchas de estas de políticas de reforma, y en particular las experiencias bonaerenses, registran una fuerte influencia ideológica de los modelos de policiamiento anglosajón, más preocupados por el vínculo entre policías y ciudadanos, el respeto del estado de derecho y la progresividad en el uso de la fuerza que los modelos militaristas de la Europa continental. La amplia literatura existente sobre modelos de "policía comunitaria", "policía democrática" o "policía orientada a problemas", es tributaria de este nuevo espíritu de época en el cual distintas usinas de pensamiento fueron dando forma a propuestas de política pública cuyo objetivo fundamental era calibrar los modelos de organización y las pautas de actuación de las fuerzas de seguridad a los imperativos de la democracia.[9]

Ahora bien, el camino a partir del cual estas alternativas programáticas se abrieron paso en las agendas gubernamentales y llegaron a inspirar políticas públicas realmente existentes (esto es, como tomas de posición por parte del Estado acerca de cuestiones socialmente problematizadas y no como meros programas escritos en documentos) no parece haber sido lineal ni sencillo, y es posible que haya revestido características singulares en cada experiencia. Maquiavelo (2010, [1513]) nos recuerda que en política no hay nada más peligroso que el cambio: mientras los perdedores serán de seguro tenaces defensores de sus privilegios actuales, los ganadores se presentan como tibios promotores de sus privilegios potenciales. Así, la promoción de un conjunto de cambios significativos que afecten los privilegios de la burocracia policial, alterando, al mismo tiempo, la lógica de reproducción de los mercados ilegales y del doble pacto, es una decisión que demanda motivos poderosos para ser adoptada por un gobierno.

Las autoridades policiales, los actores criminales y los cuadros políticos asociados en la trama de explotación de mercados ilegales, cuentan con un fuerte poder de desestabilización política y resistencia al cambio. Su opacidad, su capacidad de alterar el orden público, la posibilidad de generar hechos delictuales de gran conmoción, el manejo de la violencia, la capacidad de extorsión y la acumulación de capital económico, representan

algunos de los recursos de poder que estos actores pueden utilizar en su favor con el objeto de hacer naufragar las reformas. Los actores político-administrativos con legitimidad para tomar decisiones públicas conocen mejor que nadie estos peligros.

Los recientes estudios históricos (Barreneche, 2011; Barreneche y Galeano, 2008; Galeano, 2009) han demostrado que, en el caso de la Provincia de Bs. As., esta tensión entre dirigencia política y burocracia policial está lejos de ser una novedad del último ciclo democrático. La "bonaerense" ya había sido objeto de reformulaciones profundas en las décadas de 1930 y 1940. Durante las administraciones del conservador Fresco (1936-1940) y el justicialista Mercante (1946-1952), los elencos de gobierno aplicaron sobre la policía una estrategia de militarización organizacional y doctrinaria. En ambos casos, el objetivo de dotar a la fuerza de una impronta castrense era subordinar al mando del gobierno provincial el conjunto de secciones policiales dispersas en el territorio bonaerense, las cuales mantenían estrechas relaciones con los caudillos locales de extracción radical y conservadora.[10] Cuando el golpe de 1955 derrocó al gobierno de Perón, las nuevas autoridades de facto intervinieron la policía. Como explica Barreneche (2011), a partir de allí, la policía bonaerense "mutó de *brava* a *dura*, esto es, de una policía que dirimía localmente su espacio de poder (…) a otra verticalmente estructurada (…) que reprimió sistemáticamente la protesta social y la disidencia política" (p.183).[11]

Así, la historicidad de esta relación contradictoria y compleja entre política y policía se solapó a partir de los años 1990 con una nueva problematización de la cuestión criminal. Se configuró entonces una nueva trama de intereses y valores en pugna en el campo de la política de seguridad: por una parte, la gestión bonaerense de la seguridad exhibió un fenómeno de autonomización burocrática de una agencia policial organizada con verticalidad autoritaria, estructuralmente vinculada a la protección de mercados ilegales, estrechamente ligada a los intereses de dirigentes políticos y orientada por criterios de mano dura; por otra, una serie de factores se combinaron para fijar los límites del modelo y elaborar programas tendientes a transformarlo, entre los cuales se destacan la consolidación de la inseguridad como problema público, una renovada sensibilidad democrática y un espíritu de época reformista impulsado por actores políticos, civiles y académicos, expresados en la adopción de políticas de reforma policial en 1997 y 2004.

El tránsito de las reformas policiales de su condición de propuesta programática –expresada en dossiers y documentos– a la de política pública adoptada por gobiernos

legítimos, no resultó lineal ni carente de tensiones. Como todo proceso político, estuvo signado por el desarrollo de un entramado de conflictos y consensos entre actores con intereses, valores y marcos cognitivos enfrentados. Una vez adoptadas, las políticas de reforma policial experimentaron graves impedimentos para ser puestas en práctica. Esta conflictividad se encuentra ampliamente reflejada en la bibliografía específica, cuyos autores han discurrido sobre las "dificultades" (Salles Kobilansky, 2011, p.9), las "paradojas" (Eaton, 2008), los "dilemas" (Dammert, 2007), los "retos" (Mota Prado, Trebilcock y Hartford, 2012, p.5), las "resistencias" (González, 2007) y los "obstáculos" (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012, p.20) de las reformas policiales. Estos enfoques sugieren la existencia de fuerzas, estructuras y dinámicas que inciden negativamente sobre la puesta en práctica de una política reformista dirigida a transformar la organización policial en un sentido democrático.

Así, el balance de las experiencias reformistas en América Latina arroja un panorama contradictorio, repleto de claroscuros y fracasos. Resulta comprensible, por lo tanto, que la literatura haya dedicado mayores esfuerzos a comprender los pormenores de la implementación antes que la etapa de adopción. Desde nuestro punto de vista, el momento de formación de la reforma y su proceso decisorio –la "hechura" de la política en términos de Aguilar Villanueva (1992)– mantienen un interés intrínseco que merece la pena ser investigado. El estudio de la adopción de las políticas de reforma policial tiene un gran potencial para mejorar nuestra comprensión acerca de la forma en que los gobiernos democráticos procesan las decisiones de cambio sobre sus burocracias más densas.

Desde el retorno de la democracia –y cada vez con mayor intensidad desde que las autoridades democráticas lograron subordinar al poder militar–, la policía provincial entró en una pendiente sostenida de acusaciones y desprestigio. La ocurrencia sistemática de casos de brutalidad policial, la ejecución sumaria de jóvenes bajo simulación de enfrentamiento, los episodios de tortura y la extensión de prácticas extorsivas, se combinaron para configurar una imagen pública de la policía como un organismo ineficiente y corrupto, al tiempo que promovieron la emergencia de una red de actores políticos y civiles que denunciaron reiteradamente estos hechos e impulsaron modificaciones normativas y doctrinarias con el fin de promover y proteger los Derechos Humanos y mejorar el desempeño de la fuerza.

Sin embargo, en la Argentina –y particularmente en Buenos Aires– las reformas policiales se abrieron camino en las agendas gubernamentales no tanto como estrategias para disminuir los niveles de violencia institucional, sino más bien como respuestas al problema

público de la inseguridad. No obstante el creciente desprestigio social de la policía, la dirigencia política bonaerense no tomó en serio la reforma policial hasta tanto su "lectura" de la realidad política se vio radicalmente trastocada a raíz de algún episodio de alta resonancia: en cierto momento, parte de la dirigencia provincial interpretó que el modelo delegativo basado en el doble pacto había dejado de responder razonablemente a sus necesidades de acumulación, reproducción y ejercicio del poder, convirtiéndose en un patrón institucional informal con más costos que beneficios.

En la Provincia de Bs. As., el primer punto de inflexión de este proceso de cambio se produjo en 1997 con el homicidio del fotógrafo periodístico José Luis Cabezas, en cuyo crimen quedaron sospechados de haber participado en calidad de facilitadores un grupo de efectivos policiales de la localidad de Pinamar. El gobernador Duhalde decidió intervenir la policía y crear el primer Ministerio de Seguridad y Justicia, a cargo de León Arslanián, a quien encomendó el inicio de una reforma de fondo. El nuevo funcionario y su equipo de gestión impulsaron un plan de modernización que implicó desmilitarizar la policía, dotarla de nuevos principios de actuación y enfrentar la corrupción estructural, lo que se expresó en la sanción de las leyes de 12.154 de Seguridad Pública y 12.155 de Organización de la Policía, a través de las cuales se establecieron las nuevas bases del sistema de seguridad. No obstante, en agosto de 1999, la reforma se interrumpió de manera abrupta luego de que Carlos Ruckauf, promotor de las políticas de "mano dura" y enemigo de la impronta reformista asumida por el gobierno, ganó las elecciones internas del PJ para el cargo de Gobernador de la provincia.

El segundo punto de inflexión es el implicado en esta tesis: el secuestro seguido de muerte de Axel Blumberg. El hecho tuvo lugar en la última etapa de un brote de secuestros extorsivos que abarcó los años 2001-2004, a lo largo del cual la deficiente actuación de la policía en la resolución de los casos, y la creciente sospecha de su participación en el negocio, terminó de consolidar la desconfianza de la opinión pública y los principales actores públicos y privados. La decisión del Gobernador Solá de convocar nuevamente al ex Ministro León Arslanián con el fin de que retomara el interrumpido camino de reformas, inauguró el ciclo más estable de permanencia de un mismo funcionario y un mismo equipo en el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires en más de dos décadas.[12]

En suma, si la trama de intereses que sostenía al antiguo régimen de las políticas de seguridad resultaba tan intrincada, tan densa y oscura, y por lo tanto su ruptura devenía tan riesgosa para los elencos de gobierno, la pregunta por las condiciones y mecanismos

implicados en el proceso de cambio se convierte en un desafío relevante para las ciencias sociales. En esta investigación nos preguntamos por el proceso a través del cual la reforma policial se incorporó a la agenda gubernamental como una opción de política pública factible en el menú de alternativas de los decisores, y nos proponemos comprender las características centrales del proceso a través del cual se construyó un nuevo consenso político tendiente a reformar la policía bonaerense. El abordaje de estas preguntas de investigación requiere indagar en las racionalidades, lógicas y criterios que primaron en las acciones y estrategias adoptadas por los actores. En tal sentido, nos interesa investigar qué intereses, recursos y visiones fueron puestos en juego por los actores al momento de procesarse la decisión de reformar la policía al interior del sistema político.

El objetivo general (OG) de esta tesis es comprender el proceso social y político a partir del cual se construyó la decisión de adoptar en la Provincia de Buenos Aires, en marzo-abril de 2004, una nueva política de seguridad basada en la reforma de la policía. Son objetivos específicos:

> (OE1) interpretar la forma en que se vincularon la definición del problema público de la inseguridad y la adopción de la política de reforma policial en el proceso bajo estudio;
>
> (OE2) comprender la influencia del contexto político-institucional y la coyuntura crítica configurada por el caso Blumberg sobre la tomas de posición de los actores estratégicos, el tipo de política pública adoptada y su forma de adopción
>
> (OE3) estudiar los recursos de poder, intereses, valores y marcos cognitivos (o “frames”) que los actores públicos y privados implicados en el campo de las políticas de seguridad pusieron en juego al momento de rediscutirse la posición del Estado acerca de la cuestión
>
> (OE4) analizar las racionalidades, lógicas y criterios que primaron en los principales actores sistémicos al momento de procesarse la decisión de reformar la policía, así como sus estrategias y la trama de relaciones conflictivas y consensuales entabladas entre ellos en el marco de la puja por la orientación de la nueva política de seguridad

*

La estrategia metodológica elegida es de corte cualitativo. El abordaje de la preguntas de investigación planteada requiere del análisis de información observacional de expresión escrita, difícil de cuantificar, y dispersa en la realidad de manera poco estructurada, lo que requiere pautas de recolección flexibles (Gallart, 2002). Con el objeto de ordenar el trabajo empírico, se ha focalizado en el análisis de dos grandes fuentes de datos secundarios: (1) un registro periodístico construido por nosotros a lo largo de la investigación, y (2) un conjunto de documentos producidos por las burocracias estatales.[13]

Las piezas periodísticas fueron ubicadas en dos grandes grupos. Por un lado, se han analizado 295 notas pertenecientes a los diarios Clarín, La Nación y Página 12, correspondientes al período comprendido entre la muerte de Axel Blumberg (23 de marzo de 2004) y la designación de León Arslanián (13 de abril de 2004), recogidas de manera exhaustiva y sistemática a partir de la selección de la totalidad de las notas publicadas en ese rango de fechas con referencias al homicidio de Blumberg y a las posiciones de los actores estratégicos en relación a las políticas de seguridad.[14] Este registro periodístico consta en el Anexo 1 y fue analizado con el soporte del software Atlas Ti.[15] Por otro lado, se ha ubicado otro conjunto de notas correspondientes a diversos medios y portales, utilizadas para reconstruir el contexto político del proceso bajo análisis y la definición del problema público de la inseguridad así como para extraer otros datos de interés general para el proceso interpretativo. Este material se encuentra referido en citas al final y consta en el Anexo 2.

En relación a los documentos (parte de ellos se recogen Anexo 4), han sido utilizados informes estadísticos, comunicados de prensa, informes de gestión, boletines oficiales, debates parlamentarios y normativas de distinto rango (leyes, decretos y resoluciones) junto a sus considerandos y fundamentos. Las fuentes son en su mayoría organismos públicos, como ministerios y fiscalías especializadas, y en menor medida, instituciones civiles como el Centro de Estudios Legales y Sociales.[16] También utilizamos con el mismo criterio algunos artículos, *papers* y libros escritos por los protagonistas de la reforma, quienes habitualmente tendieron a sentar por escrito el resultado de esas experiencias, motivo por el cual esos trabajos trascienden la categoría de antecedentes de investigación y se convierten en documentos que, sin detrimento de su valor académico, nos hablan en forma directa sobre los actores y procesos bajo estudio.

De acuerdo con los parámetros de la investigación cualitativa, se buscó recuperar la definición de las situaciones realizadas por los propios actores, así como el significado que le dieron a sus propias conductas. Este tipo de indagación permite realizar a posteriori una interpretación propia de los acontecimientos.[17] Asimismo, el análisis propuesto mantiene una marcada impronta sistémica[18] y un fuerte anclaje en el contexto institucional –formal e informal– como plafón explicativo de las conductas, racionalidades y lecturas asumidas por los actores. La investigación cualitativa implica una comparación constante entre las conductas de los actores, las que siempre se desarrollan con estrecha relación a un contexto determinado (Gallart, 2002; Vasilachis de Gialdino, 2012), y una estrategia procesual en materia de construcción de conocimiento.[19]

Gallart (2002) subraya dos ideas que fungen como piedras angulares de la investigación cualitativa, y que resultan fundamentales al momento de sostener la estrategia adoptada en materia de análisis de los datos. Primero, existe una relación de doble sentido entre el actor (individual o colectivo) y la estructura. Así, la acción colectiva es una respuesta a situaciones estructuralmente definidas cuyo efecto puede trasformar esa estructura.[20] Y segundo, hay una diferencia entre la voz de los actores y la voz del investigador. En palabras de la autora, es fundamental "tener en cuenta que el relato de los implicados brinda los elementos informativos, pero que sólo el análisis del investigador permite distinguir el proceso de la versión de sus protagonistas" (Gallart, 2012, p.27). En el mismo sentido, Vasilachis de Gialdino (2012) argumenta: "para que la tarea de investigación constituya un aporte, es necesario agregar a las palabras de los actores algo adicional, sea una síntesis, sea una interpretación, sea el desarrollo de un concepto, un modelo, una teoría" (p.27). De esta manera, la estrategia cualitativa requiere de la interpretación que el investigador realiza de los datos recolectados, no obstante lo cual, a fin de evitar los problemas derivados del sesgo, dicha tarea debe sujetarse siempre a una "vigilancia epistemológica" (Bourdieu, Chamboredeon y Passeron, 2002).

En este punto es necesario realizar una importante precisión metodológica. En ciencias sociales es posible adoptar períodos temporales cortos, siempre que se fundamente con claridad. Nuestra investigación no se acota exclusivamente a los veintidós días cuya cobertura periodística figura en el Anexo 1. Por el contrario, a fin de comprender la dinámica del proceso de adopción de la reforma policial ha sido necesario indagar activamente en las etapas previas: los antecedentes reformistas de la década de 1990, la crisis político-económica

de 2001-2002 y el brote de secuestros extorsivos, dan forma al contexto histórico de mediano plazo en el cual se adoptó la reforma policial. No obstante, la particular atención que prestamos al período marzo-abril de 2004 se afinca en un doble argumento: uno empírico, el otro teórico.

En tanto el proyecto original de tesis contemplaba el estudio de la reforma policial entre marzo de 2004 y diciembre de 2007 –vale decir: desde su inicio hasta su interrupción–, contamos con una amplia base de datos periodísticos, correspondientes a este corte temporal, que nos facilitó una mirada comparativa de las distintas etapas del proceso. Habiendo avanzado considerablemente en el trabajo de recolección, notamos que cerca de un tercio del total de las notas que abordaban el tema en los periódicos Clarín, La Nación y Página 12, se concentraban en el período marzo-abril de 2004. Durante ese corto período, el debate político y la agenda pública parecían haberse concentrado casi monopólicamente en la cuestión de la inseguridad. Una vez que la política de reforma se estabilizó y la crisis de secuestros fue contralada por el accionar estatal, la cobertura mediática mermó considerablemente, siendo incluso bastante modesta en los años 2006 y 2007, y subiendo sólo en coyunturas particularmente críticas como la desaparición de Julio López.[21] De esta manera, la existencia de un hecho resonante como el homicidio de Blumberg, el grado comparativamente inusual de cobertura mediática, las masivas movilizaciones sociales, la reacción de los actores más importantes del sistema político y la hegemonización de la agenda pública por parte del *issue* de la inseguridad, sugirieron fuertemente que los meses de marzo y abril de 2004 configuran una coyuntura crítica que vale la pena investigar en profundidad.

Sumado a ello, la importancia de estudiar con particular atención este período corto, se sostiene también en que el proceso político transcurrido entre el hecho resonante y la designación de Arslanián coincide con aquello que la literatura sobre políticas públicas llama "formación de la agenda" o "fase de adopción" (Subirats *et al*, 2008), la que puede ser influida tanto por la suma de eventos particulares como por hechos puntuales de alto impacto en la opinión pública, tales como catástrofes naturales, hechos de violencia o delitos de alto impacto (Aguilar Villanueva, 1993b, pp.15-51). De esta manera, así como el asesinato de Blumberg reconfiguró la agenda pública, empujando a los actores sociales y civiles a tomar posición y movilizarse en reclamo de seguridad y justicia, el impacto de la crisis sobre los elencos de gobiernos obligó a que éstos iniciaran un recálculo de su política de seguridad, derivando en una decisión de cambio radical cuya cristalización fue la designación de

Arslanián al frente del Ministerio de Seguridad. Así, en lugar de apelar a un dirigente del entorno de confianza del Gobernador o del Presidente, el nuevo consenso reformista resultante de la crisis se reflejó en la convocatoria a un jurista experto de extracción peronista como León Arslanián, reconocido por haber iniciado la reforma policial en 1997, y portador de un amplio consenso en el mundo de los Derechos Humanos por haber integrado el tribunal que condenó por delitos de lesa humanidad en 1985 a los integrantes de la junta militar que usurpó los poderes del estado entre 1976-1983.

*

Esta tesis se divide en cinco capítulos. Los dos primeros involucran un repaso del estado del arte y una propuesta de marco teórico para el estudio de las políticas de reforma de la policía. El primero se ocupa de la reforma policial como problema de investigación. Se han agrupado en cuatro secciones una serie de argumentos e hipótesis encontrados a lo largo de la revisión bibliográfica, provenientes de áreas de estudio muy diversas, como la sociología policial, la ciencia política, la antropología, la historia y el análisis de los medios masivos de comunicación. Se comienza analizando los problemas del legado autoritario, el autogobierno de la policía y la resistencia policial al cambio –todos argumentos centrados en la idea del "boicot" o resistencia policial como principal amenaza a la viabilidad de las reformas– para luego referirse a la crítica del concepto de "cultura policial", que pone en entredicho la visión de la policía como un organismo aislado y carente de vasos comunicantes con la sociedad en la que se inserta (1.1). Seguidamente, se estudia la influencia de ciertos componentes y dinámicas del sistema político, como la estructura federal del Estado, la competencia electoral, el tipo de sistema de partidos y los procesos decisionales de las elites gubernamentales, y se aborda el estudio de los fenómenos de encuadre mediático o *framing* y *accountability* social (1.2). Finalmente, se analiza la influencia potencial de la existencia de grupos de expertos, planes y programas de reformas (1.3) así como el impacto de otras variables propias de la dinámica social, tales como la violencia colectiva, la tasa de hechos delictuosos y el nivel de temor al delito (1.4).

El Capítulo 2 se aboca al desarrollo de un marco teórico basado en el análisis de políticas públicas. Se inicia con una serie de consideraciones generales sobre política y administración (2.1), y luego se expone una distinción conceptual entre "problema social" y "cuestión pública" (2.2.) En un tercer momento (2.3) se define el concepto de "actor", se propone una imagen de los actores en movimiento y se analizan los recursos de poder de los

cuales disponen para buscar la primacía de sus valores e intereses. Finalmente (2.4), la última sección desarrolla el marco institucional formal e informal en el cual tuvieron lugar las reformas policiales en la Provincia de Buenos Aires. El capítulo sigue una misma lógica narrativa: se mueve siempre de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto. Primero se define el concepto en juego (problema, cuestión, actor, acción, poder, recursos, intereses, valores, marcos cognitivos, burocracia, instituciones, etc.) y luego se profundiza su contenido aplicándolo al estudio de la policía, de las reformas policiales y de las políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires, generalmente con notas al final.

El Capítulo 3 se ocupa de estudiar la definición asumida por el problema de la inseguridad en la etapa previa a la adopción de la reforma, para lo cual se propone un desarrollo más detallado de las características del problema social y su tematización como cuestión pública. En el primero (3.1) se realiza una descripción de la evolución de las principales dimensiones del problema social: el nivel de actividad delictiva, el crimen organizado, la tasa de encarcelamiento, el temor a ser víctima de un delito y la preocupación securitaria. El siguiente apartado (3.2) se detiene en el análisis del tipo delictual que desató el último proceso de redefinición de las políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires: el secuestro extorsivo seguido de muerte. Por último, Aguilar Villanueva (1993a) advierte que "quien define es quien decide" (p.52), por lo cual resulta fundamental investigar el proceso de definición de la inseguridad en términos de qué vinculación guarda con la posterior adopción de la política pública. En ese sentido, el apartado 3.3 se aboca al estudio de la construcción de la inseguridad como cuestión pública a nivel nacional, un proceso iniciado en los años 1980 que ha sufrido fuertes transformaciones entre fines del siglo XX y principios del XXI. En las tres secciones se realiza un esfuerzo por interpretar las conexiones entre las características de la definición y las políticas de seguridad.

Los Capítulos 4 y 5 contienen los hallazgos de la investigación empírica en relación al juego de los actores. En el Capítulo 4 se describen y analizan las posiciones de los actores ubicados fuera del sistema político. La primera parte (4.1) se dedica al análisis de la actuación pública de Juan Carlos Blumberg, focalizando no sólo en su discurso en favor de "mano dura" sino también en su tematización de la corrupción policial. Las secciones 4.2 y 4.3 se evalúan las posiciones de un conjunto de sujetos individuales y colectivos sumamente heterogéneo en tamaño, desarrollo y cohesión organizativa, entre los cuales se incluyen organizaciones civiles y no gubernamentales, iglesias y representantes de distintos credos, los familiares de víctimas

de la violencia y los grupos sociales movilizados a raíz del homicidio de Axel Blumberg (4.3). También se examina una serie de datos acerca de las posiciones predominantes en la opinión pública con respecto a las políticas de seguridad (4.4). En la última parte (4.5) se analiza la posición editorial de los principales diarios nacionales.

En el Capítulo 5 se estudian las posiciones de un grupo de actores ubicados al interior del sistema político. Para comprender la estructura y dinámica del sistema político argentino, y particularmente del bonaerense, se abordan los trazos generales de su evolución reciente. La territorialización de la acción política, la crisis de representación de 2001-2002, el colapso del sistema de partidos y la progresiva emergencia del kirchnerismo como espacio predominante en el período 2003-2007, configuran una serie de procesos encadenados que es necesario escrutar para situar la política de reforma policial dentro de un contexto político-institucional que permita comprenderla. A esto se dedica el primer apartado (5.1). En el siguiente (5.2) analizamos las posiciones de los actores legislativos y judiciales. Se presta especial atención a las posiciones de los bloques de diputados y senadores del Congreso Nacional, donde transcurrió el debate de las llamadas "leyes Blumberg", y a las expresiones del Juez Maroto, un actor disruptivo dentro del campo judicial.

El liderazgo coyuntural del padre de Axel puso en entredicho la orientación de las políticas públicas de seguridad y logró obtener una serie de reformas penales que endurecieron la legislación. Sin embargo, la decisión reformista que adoptó el gobierno provincial no guardó una sintonía lineal con el discurso de quien lideró la protesta. Por este motivo, es importante indagar en detalle sobre la manera en que el sistema político procesó esa demanda y generó una decisión de cambio. La última parte (5.3) se detiene en las interacciones conflictivas y consensuales que tuvieron lugar entre los tres dirigentes políticos más importantes del período: el Presidente Néstor Kirchner, el Gobernador Felipe Solá y el jefe partidario Eduardo Duhalde.

*

Los procesos de reforma de la policía bonaerense consistieron en políticas públicas que buscaron transformar integral y sistémicamente los principales rasgos de la organización y la profesión policiales. Como vimos, el programa reformista se propuso impactar sobre un conjunto de dimensiones organizacionales con el objetivo de avanzar en la construcción de

una burocracia policial eficaz y eficiente en el abordaje del problema delictual, pero subordinada a la conducción política y compatible con el respeto del estado de derecho.

De esta manera, el estudio de las distintas etapas de los procesos de reforma policial constituye un desafío académico que puede aportar conocimiento útil para emprender la construcción de consensos sociales y políticos a fin de prevenir las violaciones a los DDHH que los organismos de seguridad comenten de manera rutinaria y sistemática (Osse, 2006), así como para alcanzar mejoras en las capacidades estatales que permitan controlar la actividad delictual mediante mecanismos compatibles con el estado de derecho y la vida democrática.

En suma, esta tesis indaga en el proceso de construcción del consenso político reformista ocurrido entre los meses de marzo-abril de 2004 al interior del campo de las políticas de seguridad bonaerenses. Lo hace a partir de un análisis detallado del comportamiento de los actores, en el que busca interpretar los valores, intereses y marcos cognitivos implicados en sus acciones, tratando de construir explicaciones a partir de una visión sistémica según la cual toda política pública es un *outcome* del sistema político que no responde a la voluntad de una sola persona, sino que es producto de la interacción entre los sujetos actuantes y su contexto institucional. Nuestra intención de fondo trasciende el ámbito del mero conocimiento. Desde las ciencias sociales, pretendemos realizar un aporte al fortalecimiento de un campo de conocimiento sobre las políticas de seguridad, que contribuya en el futuro a fortalecer las estrategias de reforma del aparato estatal a partir de una mejor comprensión de los mecanismos que intervienen en la adopción de las políticas.

Capítulo 1. La reforma policial como problema de investigación: una revisión de la bibliografía

La producción académica sobre las reformas policiales latinoamericanas ha marchado al compás de las recurrentes crisis de las políticas de seguridad, la problematización de la inseguridad como cuestión pública y las sistemáticas violaciones a los DDHH perpetradas por las fuerzas de seguridad. Los marcos teóricos utilizados, las estrategias metodológicas y los casos empíricos abordados ofrecen un amplio abanico de variedades, de tal modo que, como lo ha expresado Salles Kobilanski (2011, p.3), la reforma policial es una "variable dependiente en vías de desarrollo". [22]

En este marco, los investigadores han centrado sus intereses sobre distintos aspectos, entre los cuales se cuentan la propia policía en tanto órgano de la administración pública, el sistema político y su dinámica, y los distintos actores de la sociedad civil, particularmente los medios de comunicación y los organismos de DDHH. En este capítulo se ofrece una revisión de las explicaciones e hipótesis contenidas en algunos de estos trabajos, inspirados en la observación de Parsons (2007) acerca de las "capacidades integradoras del enfoque de políticas públicas" (p. 15).[23]

1.1. La policía como obstáculo a las reformas y la crítica del concepto de "cultura policial"

Una explicación habitual de los fracasos de las reformas policiales se refiere al obstáculo que supone la existencia de un "legado autoritario". Según este argumento, existe un fenómeno de producción policial de prácticas autoritarias consolidado a través de su repetición continua en ciclos históricos de largo alcance. Pereira y Ungar (2004, pp.1-7) han argumentado que la transición a la democracia en los países del Cono Sur (Brasil, Argentina, Chile y Uruguay) no trajo aparejado un cambio en los patrones de policiamiento vigentes. Dichos patrones se caracterizan por la ejecución sistemática de hechos de violencia institucional y corrupción; un enfoque de mano dura o *iron first* para la gestión (delegada) de las políticas de seguridad interior; debilidad del control judicial y una deficitaria cultura de rendición de cuentas ante la ciudadanía. Según ambos autores, la confianza de la sociedad civil en la policía y el grado de centralización del sistema policial, constituyen las otras dos variables que, combinadas con el peso del legado autoritario, determinan el derrotero de éxito o fracaso de una reforma policial.

Por su parte, autores como Sain (2003) y Binder (2014) han hecho referencia a una suerte de dinámica contractual fáctica entre actores criminales, policiales y políticos, que institucionalizada de facto, atentan contra el éxito de las políticas de reforma. Este vínculo consistiría en un contrato mediante el cual ambas partes asumían obligaciones no escritas de hacer y no hacer. La policía tomaba el compromiso de gestionar la conflictividad derivada de las principales actividades delictivas desarrolladas en el territorio y de administrar los niveles de rentabilidad de esos "nichos" delictuales, sin que esto repercutiera negativamente en la opinión pública, lo que afectaría hacia la baja el capital electoral de los dirigentes políticos formalmente a cargo de la policía. A cambio, la clase política obtenía una serie de recursos medulares para la construcción de poder: eludían el costo presupuestario de financiar una política pública de prevención y represión del delito compatible con la democracia y el estado de derecho, y al mismo tiempo, sumaban una batería de recursos económicos y coercitivos siempre disponibles para desbalancear en su favor las disputas políticas con rivales internos y opositores externos. Se configuró de este modo un "doble pacto" (Binder, 2014, p. 30): un primer arreglo entre dirigentes políticos y jefes policiales, seguido de un segundo acuerdo entre éstos y los grupos delictivos que operan en el territorio.

Sain[24] (2008, pp. 84-85) ha recurrido a los conceptos weberianos de *autonomía* y *heteronomía* para explicar este fenómeno. Según Weber (1992, p. 40), una asociación que goza de autonomía es aquella en la cual el orden interno es configurado por sus propios miembros, en virtud, justamente, de su membresía al grupo. Al contrario, en las asociaciones heteronómicas, las pautas de ordenamiento emanan de personas ajenas y exteriores a ella. Así, la policía obtiene un margen muy amplio para mantener independencia en materia doctrinaria, orgánica y funcional, a raíz de lo cual se convierte en un actor político relevante en la disputa por la definición de la política de seguridad (Sain, 2008, p. 87).

Este tipo de alianzas entre política y policía no son privativas de contextos latinoamericanos. Según Monjardet (2010) existe una suerte de "ambivalencia" en la relación que la policía entabla con la clase política. En líneas generales, las corporaciones policiales son rebeldes frente a la subordinación política. Sin embargo, esa rebeldía no excluye la construcción de ciertos acuerdos. Por el contrario, la implementación de ciertas estrategias de política pública suelen sostenerse en una alianza entre ambos actores: "las campañas bajo el slogan de la ley y el orden son la expresión privilegiada de esas alianzas político-policiales en

las que segmentos influyentes del cuerpo policial pueden invertir en su beneficio el sentido de la relación de dependencia" (Monjardet, 2010, pp. 39-40). [25]

En su obra se destaca una afirmación que puede contribuir a explicar mejor las interacciones entre actores políticos y policiales. Según Monjardet (2010, pp. 208-212), un proceso habitual en las dinámicas organizacionales de la policía es percibir al otro exclusivamente en términos de alianzas. Es decir, el otro es definido como un actor pro-policía o anti-policía. Así, su argumento es que toda reforma policial será aceptada y apoyada por la institución siempre que incremente los recursos organizacionales y consolide el estatuto profesional de los agentes. Por el contrario, será rechazada cuando amenace el equilibrio precario alcanzado entre la organización y la profesión, vale decir, siempre que la reforma pueda desestabilizar el sistema interno de toma de decisiones.

Finalmente, Frühling (2001; 2002; 2003; 2009; 2012) escribió una serie de trabajos en los cuales analiza un conjunto de aspectos policiales que funcionan como obstáculos o resistencias a los procesos reformistas. El autor observó que una práctica habitual en las reformas han sido las purgas masivas de efectivos policiales. Estos despidos masivos fueron impulsados por los reformadores como un instrumento para oxigenar la institución y enviar la señal de que el nuevo modelo institucional no toleraría las viejas prácticas policiales señaladas como la causa del deterioro institucional. Este tipo de prácticas reformistas fueron "percibidas por el conjunto de los policías como una violación a su derecho al debido proceso legal, lo que termina por robustecer la oposición a las reformas" (Frühling, 2009, p. 25).

Según Frühling (2009, p. 29; 2012, p. 77 y p. 84), las características de la subcultura interna de las policías latinoamericanas y las convicciones ideológicas del personal policial también constituyen fuentes generadoras de resistencias institucionales. En ese sentido, ciertas opiniones arraigadas en los efectivos policiales en relación a cómo y de qué manera la profesión y la institución funcionan y deben funcionar, complican la introducción de reformas: "Ello incide, sin duda, en que los avances hacia la desmilitarización y supervisión externa de la policía encuentren frecuentes resistencias ideológicas de parte del personal policial" (Früling, 2009, pp. 29-30).

Una observación crítica a estos planteos puede encontrarse en Frederic (2008). Según la autora, el concepto de "cultura policial" supone una separación tajante entre la policía y la sociedad a la que pertenece. Frederic (2008) argumenta que, en el caso de las reformas

policiales bonaerenses, los reformadores partieron de una perspectiva según la cual los valores propios de la cultura policial se encontraban en tensión con los valores de la sociedad. Así, mientras la sociedad argentina habría adoptado valores democráticos y reforzado su compromiso con el estado de derecho, los policías, portadores de una cultura intrínsecamente sectaria y herederos de una matriz castrense forjada en los períodos dictatoriales, atentarían con sus prácticas y lógicas contra los valores generales. Esta perspectiva oscurece el hecho de que la policía desarrolla sus tareas cotidianas en estrecha vinculación con otros actores sociales.

De esta manera, las iniciativas contenidas en los planes de reforma constituyen instrumentos técnicos diseñados para lograr el objetivo de desmilitarizar a las policías, dato identificado como la raíz de los tremendos males policiales, como la corrupción, la ineficiencia y el divorcio con la comunidad. Dichos planes, asimismo, fueron concebidos bajo el formato de "intervenciones civiles" sobre las policías. Uno de los grandes problemas de esta actitud es que atenta contra la posibilidad de que la política de reforma coseche adherencia entre los cuadros policiales que podrían beneficiarse del cambio, creando la expectativa de que la reforma policial es una suerte de tormenta que irrumpe durante un tiempo y luego se disipa, como lo sugiere su carácter de intervención. Frederic (2008; 2009) ofrece como alternativa una perspectiva antropológica, fundada en el método etnográfico, que permita arrojar luz sobre la manera en que los policías vivenciaron las reformas policiales y acerca de los factores que motivan sus conductas.

1.2. Federalismo, competencia electoral, sistema de partidos y procesos decisionales

Eaton (2008) ha argumentados que los ensayos reformistas argentinos naufragaron a causa de la combinación de tres grandes impedimentos: el federalismo, la competencia electoral y la consolidación en la agenda pública de una *crime wave* u "ola delictiva". Según el autor, cada obstáculo engendra una paradoja. En primer lugar, a pesar de que cierta bibliografía ha destacado los beneficios del federalismo sobre la innovación (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008, p. 75), Eaton (2009, pp. 8-9) sostiene que en el caso argentino, la existencia de tres niveles estatales distintos, cada uno de ellos con legitimidad democrática propia, genera conflictos que dificultan la implementación exitosa de la reforma policial. La paradoja consiste en que, si bien el federalismo genera incentivos a la innovación en los titulares de los poderes ejecutivos provinciales, la existencia de otras instancias

estatales (nación y municipios), que pueden o no compartir la orientación de la política y que probablemente sean competidores políticos actuales o potenciales, desencadena conflictos que obturan la reforma policial. La segunda paradoja consiste en que las presiones generadas por la competencia electoral, empujan, por un lado, el ingreso en la agenda pública de la reforma policial, mientras que por otro, obstruyen a posteriori la posibilidad de que ésta llegue a buen puerto. Y tercero, a pesar de la copiosa evidencia disponible sobre la participación de numerosos efectivos policiales en la regulación de mercados ilícitos, el discurso de la "ola delictiva" termina fortaleciendo la posición relativa de los grupos conservadores que se oponen a la reforma policial.

Por otra parte, Föhrig y Pomares (2013) señalan que el pacto político-policial se ve facilitado por ciertas características del sistema de partidos. La Argentina presenta un sistema que combina un bajo nivel de competencia interpartidaria con alta fragmentación al interior de los partidos. La escasa competencia determina una elevada tasa de reelección en aquellas instancias provinciales y municipales que carecen de cláusulas constitucionales o legales que limiten la cantidad de períodos que un mismo ciudadano puede permanecer al frente del ejecutivo. Los largos ciclos de permanencia en el poder de los caudillos territoriales generan mayores oportunidades para la construcción de relaciones de confianza y reciprocidad entre sectores políticos, policiales y delictuales. Sumado a ello, la fragmentación política y la escasa cohesión de los partidos aumentan los incentivos para la resolución violenta de los diferendos políticos y jerarquiza el rol del dinero en la conducción política de las estructuras territoriales ante la ausencia de los incentivos organizacionales.

El análisis de las percepciones de las elites políticas también ayudaría a entender la dinámica de los procesos reformistas. Algunos autores han argumentado que el alto costo político potencial de emprender una reforma policial desalienta la toma de decisiones reformistas. Asumir posiciones duras ha demostrado ser una estrategia exitosa para evitar que las consecuencias de la inseguridad erosionen el capital político acumulado por los dirigentes oficialistas y opositores (Flom y Post, 2013).

En una línea de razonamiento similar, otros autores (Salles Kobilansky, 2011) han encontrado atractiva la hipótesis de que los procesos reformistas tienen más chances de iniciarse cuando un hecho de gran impacto social modifica los términos del cálculo de costo-beneficio que explica la decisión sobre la orientación de la política de seguridad. De esta manera, en un contexto de conmoción pública, los costos de permanecer inactivo son tan altos

que superan a los muchos beneficios de la gobernabilidad pactada. De este argumento se desprende que el estudio de los procesos de reforma policial debería indagar en la existencia de un acontecimiento puntual y resonante, previo al inicio de la reforma, cuyo efecto inmediato es dejar expuestos los riesgos y las debilidades del modelo de gobierno de la seguridad vigente.

Krause (2009) ha estudiado la forma en que las interacciones entre las imágenes mediáticas, la opinión pública y la retórica política afectan el debate sobre las políticas de seguridad. Dado que los regímenes políticos latinoamericanos, en cuyo marco han tenido lugar las reformas policiales estudiadas, son democracias electorales, es sensato suponer que la necesidad de obtener capital electoral genera incentivos para que los dirigentes políticos que deben someterse a elecciones asuman las opiniones punitivistas mayoritariamente sostenidas por el público. Sin embargo, este razonamiento deja sin explicar aquellos casos en los cuales un candidato reformista se atreve a desafiar a un candidato duro. Según Krause (2009, pp. 2-3) hay mucha literatura dedicada a explicar la capacidad de los medios de comunicación para generar en la opinión pública situaciones de temor exacerbado. Pero se ha prestado mucha menos atención a la forma en que los medios, en ciertas coyunturas, formatean (es decir, dan forma) o "encuadran"[26] el problema de la inseguridad, de tal forma que se abre una ventana propicia para la defensa de políticas reformistas.

Si bien reconoce que los medios de comunicación tienen una notable capacidad para establecer la agenda política, Krause (2009, p.6) ha observado que algunos eventos específicos, como los hechos graves de corrupción, la violencia policial o fallas importantes en el sistema de justicia, pueden conducir a que los medios modifiquen el *frame* mediante el cual abordan la cuestión criminal y asuman un nuevo enfoque que permita a las voces reformistas participar del debate público con chances reales de disputar la orientación de la política de seguridad. Esto no significa que los segmentos sociales y los grupos políticos que antes eran conservadores ahora se vuelvan reformistas, sino simplemente que un cambio en el marco mediático del problema habilita un nuevo debate al respecto.

Esta explicación ubica el problema de las propuestas reformistas en el campo de la disputa político-electoral y otorga a los medios un rol determinante en esa dinámica. Así, es evidente que las vinculaciones entre los actores políticos y los medios de comunicación son paradójicas y contradictorias: mientras que la cobertura mediática de la violencia policial favorece la construcción de legitimidad social en torno a las políticas de reforma, el formato

del debate público sobre la inseguridad genera incentivos para la adopción de políticas y discursos de "mano dura" por parte de la clase política.

Desde un enfoque alternativo, Bonner (2009) examina el funcionamiento de los medios de comunicación como mecanismos de *accountability* social (AS). El argumento de Bonner (2009) es que los medios actúan como mecanismos de AS, no sólo exponiendo o avergonzando a los políticos responsables y activando un control horizontal, sino también proveyendo un foro de debate para una pluralidad de actores que encuentran un ámbito para debatir qué actores son responsables por qué actos.

O´Donnell (2001b) ha clasificado estos mecanismos en dos grandes grupos. Por un lado, la AV (*accountability* vertical) implica un control ascendente que se inicia en el seno de la sociedad y "sube" hacia las esferas gubernamentales. Por otro, la AH (*accountability* horizontal) se conforma de una serie de mecanismos intraestatales mediante los cuales los poderes públicos y las agencias de control interno o externo ejercen una fiscalización que hace práctica la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas por sus acciones y que al mismo tiempo ostenta autorización legal para imponer sanciones.

Durante los años posteriores a la transición democrática, hicieron su aparición en el escenario público de las sociedades latinoamericanas una serie de movimientos sociales y asociaciones civiles cuyo objetivo era exigir al Estado el cumplimiento de ciertos deberes legales. La tarea de estos actores configura una nueva forma de *accountability*, a la que llamamos "social" (AS) –un tipo particular de control vertical–, consistente en estrategias de control ciudadano de los funcionarios públicos basadas en el activismo judicial, las movilizaciones sociales y la cobertura mediática de las demandas (Smulovitz y Peruzzotti, 2002a; 2002b). El ejercicio de acciones de AS impacta en las decisiones públicas a partir del momento en que impone "costos reputacionales" (Smulovitz y Peruzzotti, 2002c, p. 12) a los dirigentes políticos cuya supervivencia depende de su performance electoral. La "intensidad" y "extensión" (Smulovitz y Peruzzotti, 2002c, p. 11) del reclamo genera invariablemente un costo político para las autoridades de los tres poderes, lo cual cataliza, en un segundo momento, la activación de ciertos mecanismos de gobierno, como la sanción de nuevas leyes, el dictado de sentencias judiciales o la adopción de medidas administrativas.

Bonner (2009) escogió como caso de estudio el asesinato del militante sindical docente Carlos Fuentealba, ocurrido a manos de un efectivo policial el 5 de abril de 2007 en

la Provincia de Neuquén. Lo que el autor descubrió es que, a partir del momento del crimen, los medios de comunicación de alcance nacional abrieron un espacio de debate sobre la extensión de la cadena de responsabilidades, lo cual permitió que una gran cantidad de posiciones contrarias a la mano dura y a la represión policial como forma habitual de abordar la conflictividad social pudieran expresarse frente al gran público (Bonner, 2009, p.308). Este tipo de posiciones eran sostenidas por actores históricamente vinculados a la militancia contra la violencia institucional, lo que contrasta fuertemente con la demanda de una mayor presencia y rigor policiales frente a los hechos delictivos.

Así, el debate público en torno al caso Fuentealba permitió una suerte de *reframing* de la violencia policial como cuestión pública. Si Bonner está en lo cierto, podríamos suponer que un "reencuadre" de la cuestión policial es un evento que muy probablemente preceda a una reforma. Y si no la antecede inevitablemente, al menos abre una ventana de oportunidades para que ésta ocurra. De tal modo que si, en virtud de este *reframing*, la violencia policial o la corrupción de la fuerza pasan a ser percibidas por una parte considerable de la opinión pública como algo inaceptable, entonces la estructura de incentivos para que los gobiernos decidan o no emprender una reforma, también cambia. En otras palabras, si lo habitual y esperable es que tanto la mayor parte de la ciudadanía como la porción más significativa de la clase gobernante apoyen políticas de mano dura, para que un elenco gubernamental tome la decisión de iniciar una reforma policial es necesario que haya un *reframing* en el seno del debate público, de tal modo que el nuevo encuadre atribuya la inseguridad, al menos en buena medida, a la corrupción policial.

1.3. La cuestión programática: grupos de expertos y planes de reforma

A principios de la década de 1990, el interés por las políticas de seguridad interior empezó a desplazar a la preocupación por subordinar a las Fuerzas Armadas al orden democrático. Este movimiento desembocó en la formación de una "esfera" o "campo de expertos" situado en un espacio de intersección entre el mundo académico y la gestión pública (Barreneche y Galeano, 2008, pp.79-80). Al tiempo que las denuncias de corrupción y brutalidad policiales seguían *in crescendo*, estos grupos de expertos elaboraron un conjunto de bases programáticas que estuvieron a disposición de los decisores políticos cuando la necesidad de hacer "algo" con la policía empezó discutirse en la agenda pública y en los círculos gubernamentales, generalmente, a raíz del estallido de una crisis. Así, las decisiones de reforma policial no se adoptaron en una suerte de vacío sino dentro de un marco cognitivo

construido y promovido por una diversidad de actores gubernamentales, partidarios y civiles que definieron en sus propios términos la cuestión policial y proveyeron programas de gestión alternativos coherentes con esa definición.

De acuerdo con González (2007, p.155), las reformas policiales tuvieron lugar al calor del surgimiento de un "*mainstream* reformista" que si bien excedió ampliamente las fronteras nacionales se desarrolló de acuerdo a la cultura política vigente en cada caso nacional. Su investigación acerca de la reforma policial en la Provincia de Santa Fé se sostiene en el estudio de la compleja articulación entablada entre actores, proyectos y policía en el marco de un nuevo contexto. Según el autor (2007, p.154), para tratar de responder la pregunta sobre los motivos del éxito y el fracaso de las reformas policiales, es necesario "indagar la trayectoria, pertenencia y motivaciones de los actores que diseñaron, implementaron u obturaron los proyectos reformistas y los contextos culturales y políticos en que esas opciones fueron efectuadas". Sumado a ello, considera que para comprender la dinámica de las reformas policiales es necesario prestar atención a la "emergencia de la cuestión policial en tanto problematización", es decir, a su ingreso en la agenda pública bajo un formato determinado y determinable.

De modo similar, Salles Kobilansky (2011, p.38) también ubica a las políticas de reforma policial dentro de un marco más amplio propio de la época: sugiere que estas deben entenderse como reformas de segunda generación derivadas del recetario de políticas públicas englobadas bajo el rótulo de "reforma del Estado".

Ahora bien, este entrelazamiento entre discursos académicos y políticas públicas no está exento de problemas. Como ha observado Frederic (2008), el imperativo de contar con nuevas políticas de seguridad, o dicho de otra manera, con respuestas a la cuestión de la inseguridad, "a veces ha desdibujado las fronteras entre el discurso académico y el discurso político" (p.89). De hecho, en las reformas policiales puede identificarse una fuerte asociación entre la visión de los expertos y las políticas públicas adoptadas. En palabras de Frederic (2008), "ha existido un acuerdo estructural entre el modo en que la policía es pensada por ciertos cientistas y expertos y el modo como es tratada políticamente" (p.59). Las producciones de los grupos de expertos han excedido el discurso académico para adentrarse en el discurso político. En este sentido, así como los problemas públicos implican una hipótesis sobre las causas del problema, las políticas públicas también, y en nuestro caso de estudio esa hipótesis explicativa ha sido provista por los discursos expertos, cuyos promotores

deben ser entendidos como actores políticos que intervienen en el proceso de adopción de las reformas policiales.

1.4. Mirando a la sociedad: violencia colectiva, hechos delictuosos y miedo al delito

Bayley (2010) ha propuesto una hipótesis basada en la ocurrencia de hechos de violencia colectiva. Según el autor, las policías de todo el mundo exhiben una tendencia consolidada hacia la expansión numérica, de tal manera que la mejor variable explicativa del cambio cuantitativo sería "el mero paso del tiempo (Bayley, 2010, p.117). No obstante, el cambio "cualitativo" respondería a mecanismos más complejos. Según Bayley (2010, pp.123-125), existiría una asociación causal entre la violencia colectiva y las reformas dimensiones más importantes de la administración policial. En tal sentido, los gobiernos de turno responderían a la violencia política no sólo expandiendo la cantidad de policías sino reformando la institución. A resueltas de las conmociones sociales internas, los gobernantes invertirían recursos económicos en mejorar la infraestructura y el equipamiento, perfeccionar el entrenamiento táctico, rediseñar los sistemas de mando y optimizar la administración del personal. Si bien las reformas policiales argentinas no fueron precedidas por episodios de violencia colectiva, esta hipótesis nos resulta interesante en tanto coloca el objeto de estudio en el terreno de las decisiones políticas y focaliza la atención en la ocurrencia de eventos sociales con capacidad para modificar la toma de posición por parte de las autoridades.

Por último, otro factor de contexto que podría asociarse a las reformas policiales es la tasa de hechos delictuosos (Salles Kobilansky, 2011). No obstante, la ligazón entre ambas variables parece ser intrincada y compleja. Si bien es cierto que las reformas policiales bonaerenses fueron adoptadas al interior de ciclos de crecimiento irregular de los niveles de actividad delictiva, los datos disponibles dan cuenta de que, en coyunturas críticas, la demanda de la sociedad parece volcarse a la demanda de acciones de prevención situacional o negativa (Otamendi, 2012) antes que a reformas en la organización policial. Sumado a ello, la intensidad de la demanda pareciera estar más asociada al "sentimiento de inseguridad" o al temor al delito que a la tasa de delitos registrados (Kessler, 2009). Finalmente, la implementación de la reforma cuya adopción se estudia en esta tesis, interrumpida a fines de 2007, coincidió con un marcado descenso de una amplia gama de delitos, como el robo y hurto automotor, los secuestros extorsivos y "express", la piratería del asfalto y los homicidios en ocasión de robo. Así, es posible encontrar situaciones paradójicas en las cuales

los discursos punitivos se refuerzan a pesar del fracaso sistemático de la “mano dura” mientras que las reformas policiales se interrumpen o retroceden incluso frente a la obtención de éxitos relativos.

Capítulo 2. Marco teórico: cuestiones públicas, actores estratégicos y política-administración desde un abordaje de políticas públicas

La revisión de los debates bibliográficos sugiere que las reformas policiales pueden concebirse como el resultado de la convergencia de distintos factores en determinado tiempo y espacio. Esta presunción coincide con los presupuestos fundamentales del enfoque de políticas públicas: estas se conciben como un fenómeno político complejo que emerge como resultado de dinámicas sistémicas (Kay y Baker, 2015).[27] En este sentido, el enfoque de políticas posee una fuerte capacidad integradora (Parsons, 2007) que permite reconocer las complejidades inherentes a la adopción de una política.[28]

En el presente capítulo se exponen las piezas del marco teórico adoptado en esta investigación. En la primera parte se realiza una serie de consideraciones sobre el Estado y el rol de las burocracias en los procesos de diseño, adopción e implementación de políticas. En un segundo momento se expone el concepto de "cuestión pública" y se hace referencia al proceso de "problematización". Luego se realiza una descripción de los "actores" de las políticas públicas, sus "recursos de poder" y los "valores", "intereses" y "marcos cognitivos" que ponen en juego al momento de la acción. Finalmente, se completa el enfoque desarrollando el concepto de "marco institucional".

2.1. Consideraciones sobre política y administración

Este trabajo adopta la concepción del Estado en tanto "arena", esto es: como un espacio social de fronteras borrosas en cuyo interior operan un conjunto heterogéneo de sujetos sociales que buscan apoderarse de los recursos de poder que éste posee, y que disputan entre sí el grado de identidad entre las políticas estatales y sus propios intereses y valores. Así, el Estado moderno actúa sobre la sociedad (y sobre sí mismo) mediante una "autonomía relativa" (Oszlak y O´Donnell, 1981, p.98) y "enraizada" (Evans, 1996) que difiere según el caso concreto. Esta afirmación ubica el marco teórico en una posición que equidista tanto de las visiones pluralistas del modelo "ventanilla", basada en la supuesta existencia de un vínculo mecánico entre demanda social y respuesta estatal, como de las versiones más ortodoxas del marxismo o del corporativismo, según las cuales el Estado es una estructura administrativa "cautiva" al servicio de intereses de clase o de grupo (Subirats *et al,* 2008, p.18).

En este sentido, las políticas estatales constituyen un factor de configuración de la estructura y la dinámica sociales, y la separación Estado-sociedad no aparece tan clara ni tajante. Antes bien, dicha división debiera asumirse como "un contexto irregular que incluye áreas griseadas en las que es difícil precisar dónde comienza una y otra esfera" (Oszlak y O´Donnell, 1981, p.18). Así, el Estado aparece como un tipo específicamente moderno de organización política soberana, cuyos límites perimetrales difusos, grises, enmarañados, encierran porosamente una arena viva de pujas y negociaciones entre actores que tratan de controlar o influir en las acciones de los distintos nodos de una densa red de organismos burocráticos en cuya cúspide formal se encuentra el gobierno.

Esta definición marco es importante para establecer qué mirada se adopta sobre el rol que las administraciones públicas cumplen sobre el proceso de las políticas. El influyente abordaje wilsoniano de las políticas públicas se afincaba en la supuesta existencia de dos niveles separados: la política, encarga de la decisión, y la administración, responsable de la implementación (Harmon y Mayer, 1999, p.299). No obstante, la acumulación de investigaciones sobre políticas que tuvo lugar a lo largo del siglo XX fue derrumbando esta división, abonando la tesis de que los aparatos burocráticos ejercen una influencia central en los procesos de políticas (Aguilar Villanueva, 1992; Evans, 1996; Oszlak, 1980; 2006).

El poder de las burocracias administrativas reside, en buena medida, en su capacidad para torcer el rumbo de las decisiones políticas. Una vez que una política pública se define en la cúpula del gobierno, debe implementarse a través de una serie de actos jurídicos formales que el derecho público llama "actos administrativos". De acuerdo con Aguilar Villanueva (1993b), "la mayor parte de los actos administrativos, o quizás todos ellos, hacen política y cambian la política al implementarla (p.34). De manera paralela a este proceso formal de delegaciones legales, sucesivas y descendentes, también se configuran lógicas y patrones de acción informales y no escritos, que desempeñan un papel fundamental en los procesos de adopción e implementación de las políticas.

2.2. Problemas sociales y cuestiones públicas

Todo proceso de implementación de una política es precedido por una decisión, la cual, a su vez, es resultado de un proceso previo consistente en la conformación de una "cuestión" (Oszlak y O´Donnell, 1981, pp.110-112) o "problema" (Subirats *et al*, 2008, pp.9-10; Aguilar Villanueva, 1992, p.16) y su ingreso en la agenda pública. Durante este proceso,

un grupo de actores más o menos definido, en un determinado momento, emprende la tarea de lograr que el Estado adopte decisiones públicas dirigidas a modificar una situación social que consideran indeseable, injusta o desventajosa. Una vez que el problema ingresa en la agenda pública puede convertirse en objeto de una decisión gubernamental, y las acciones (o inacciones) de los poderes públicos producirán (o no) modificaciones en la faz del problema, impactando tanto en la forma que asume la demanda social como en la orientación de las política implementada para su abordaje.

No todo problema social es necesariamente un problema público (Subirats *et al* 2008, p.33 y p.129-131; Bunge, 2009, p.85). El primer concepto se refiere a una situación social realmente existente que puede ser observada y estudiada por las ciencias sociales, pero que no se ha convertido necesariamente en una cuestión pública. Para que ello ocurra, es preciso que uno o más actores, conscientes de la existencia del problema social, se decidan a impulsar una transformación, articulen la demanda y promuevan un debate. Así, el proceso de "problematización" puede entenderse como la sucesión de hechos a través de los cuales una situación social "objetiva" se tematiza como cuestión pública; dicho proceso es una construcción colectiva y es eminentemente político: la emergencia de una cuestión es resultado de las interacciones "estructuradas y repetidas" (Subirats *et al*, 2008, p.49), conflictivas y consensuales, que entablan entre sí los actores que estructuran un determinado campo de acción (Subirats *et al*, 2008) En tal sentido, resulta de vital importancia comprender la manera en que un problema se "define" públicamente. Según Aguilar Villanueva (1993), "quien define es quien decide" (p.25). Los sujetos que disputan esa definición en la esfera pública son llamados "actores".

Aplicando esta definición al caso que aborda esta tesis, podemos afirmar que la política en estudio es la reforma policial mientras que el problema público al que ésta responde es la llamada "inseguridad". Asimismo, el problema social sobre el que se sostiene la problematización de la inseguridad es el proceso de incremento sostenido y persistente de la actividad delictiva simple y compleja, de la violencia social asociada a ella y del temor a ser víctima de un delito violento. El proceso de formación de la cuestión de la inseguridad es objeto del Capítulo 3.

2.3. Los actores de las políticas

De acuerdo con Subirats *et al* (2008, p.53), los actores de las políticas públicas pueden ser individuos, grupos de individuos, personas jurídicas o grupos sociales, y pueden ubicarse en un triángulo conformado por los actores político administrativos, los grupos objetivo y los beneficiarios finales. Así como las personas pueden ser considerados actores de las políticas[29], un sujeto colectivo puede tratarse como un "actor unitario" cuando "se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue" (Subirats *et al*, 2008, p.49).[30]

El primer vértice del triángulo de los actores está compuesto por las instituciones gubernamentales, las estructuras administrativas del sector público (es decir, el conjunto de organismos burocráticos que componen la administración pública, lo que incluye a la policía) y los tribunales de justicia. Este conjunto coincide con la clásica definición eastoniana del "sistema político" (Easton, 1999, p.25).[31] Por su parte, los "grupos objetivo" son aquellos señalados como el origen o fuente del problema que la política pretende abordar[32], mientras que los "beneficiarios finales" son aquellos cuya situación se verían modificada positivamente si la política logra sus objetivos (Subirats *et al*, 2008, pp.63-67).[33]

Los actores se mueven (actúan) en función de una doble motivación compuesta por "valores"[34] e "intereses"[35] (Subirats *et al*, 2008, pp.52-53). Sus acciones tienen lugar en base a una "racionalidad situada" (Orive, 2006): los actores calibran las acciones que llevan a cabo, calculan sus impactos y tratan de predecir el comportamiento de los otros actores, pero ese comportamiento racional no es "perfecto", ni puede explicarse a partir de una lógica puramente económica basada en cálculos egoístas de costo-beneficio tal como proponen los enfoques de *rational choice*. Sus acciones se despliegan así en un contexto de información limitada, complejidad ambiental y alta impredecibilidad de los hechos futuros, influidos por valores, representaciones e intereses de diverso tipo.

Sumado a ello, los actores de las políticas invierten en sus acciones una serie de "recursos de poder" que se encuentran desigualmente distribuidos.[36] En este sentido, la forma específica de relación social a la que llamamos "poder" se relaciona con el control de una serie de fuentes de recursos que permiten modificar la conducta de otros grupos o individuos en el sentido deseado (Subirats *et al*, 2008, pp.69-92): cuanto mayor sea el control que un

actor ejerce sobre una o más fuentes de poder mayores chances tendrá de hacer prevalecer su definición del problema frente a los otros actores.

Para los pensadores clásicos de las llamadas teorías "realistas" de la política, la violencia física, reflejada en el poder militar, era la fuente de poder más importante para el análisis político. No obstante, ya Maquiavelo (2008) destacaba que la modificación de la conducta podía alcanzarse por tres vías: la "persuasión", la "corrupción" (el incentivo económico) y el "cañón" (o coacción física). Las clasificaciones modernas proponen una distinción más amplia que incluye fuentes de poder tales como la fuerza o violencia, el dinero, el apoyo político, el consenso, el tiempo, la organización y la capacidad de movilización, la información y la disponibilidad de recuso humano (Coppedge, 1996; Subirats *et al*, 2008, p.71).

La problematización de una cuestión social es un proceso de construcción colectiva que involucra "percepciones", "representaciones", "intereses" y "valores" propios de los actores (Subirats *et al*, 2008). Al igual que ocurre con los recursos de poder, estos elementos se encuentran encadenados y superpuestos en la realidad social, y las fronteras entre uno y otro no son fácilmente definibles. Se propone la siguiente distinción analítica con el fin de alcanzar el nivel de operatividad conceptual necesario para la investigación empírica.

Los intereses pueden definirse como aquellos objetivos que los actores persiguen en forma racional y consciente y que se traducen en modificaciones de la posición relativa que ocupan en un determinado campo social. La promoción y defensa de los intereses normalmente se traduce en acciones destinadas a mantener o acumular mayores recursos de poder. A diferencia del *rational choice*, el interés no se concibe aquí necesariamente en términos egoístas e individuales, aplicables universalmente en cualquier tiempo y espacio. Por el contrario, si bien se presume que la política siempre implica la distribución de incentivos tales como poder, prestigio y dinero, que pueden modificar la posición de una persona en la estructura social, la forma que asume esa distribución, los objetivos de los actores y la manera en que estos los persiguen, depende de los marcos institucionales y cognitivos que entran en juego en cada situación.

Por su parte, Subirats *et al* (2008) no definen con precisión lo que entienden por "valores" aunque utilizan el concepto reiteradamente. Los autores se refieren a la situación en que los actores persiguen la realización práctica de sus valores como una "racionalidad

axiológica" (p.53), a la cual relacionan con el concepto weberiano de acción racional orientada a valores (Weber, 1992). No obstante, más adelante vuelven a utilizar la palabra "valores", pero esta vez como sinónimo de los "objetivos" de una política (Subirats *et al*, 2009, pp.152-153). Así, pueden definirse los valores como aquellas opiniones de los actores en las cuales se pondera positivamente una situación vigente o un futuro estado de cosas al que se aspira por considerarlo mejor. Naturalmente, los valores de los actores se ven reflejados en los objetivos de las políticas que promueven, y pueden arraigar en concepciones morales, religiosas o ideológicas (dicho de otra manera: la moral, la religión y la ideología son proveedores de valores que afectan las políticas públicas).

Siguiendo con las referencias al modelo de análisis de Subirats *et al* (2008), los autores refieren en varias ocasiones a los conceptos de "percepciones" y "representaciones" sin definirlos con precisión. Al describir el "enfoque cognitivo" de las políticas, el término representación es utilizado como sinónimo de "frame" (p.22), concepto que se aborda en el Capítulo 1. En esta línea, se propone aquí el concepto de "marco cognitivo" con el fin de englobar ambos términos. Se entenderá por marco cognitivo el conjunto de creencias, convicciones, percepciones, estereotipos y representaciones que los actores utilizan para operar sobre la realidad social, y que muchas veces implican afirmaciones causales acerca de los fenómenos del entorno. La suma articulada de estos elementos constituye un "sistema de interpretación de la realidad" (Subirats *et al*, 2008, p.22) que los actores utilizan de manera consciente o no para la planificación y ejecución de sus acciones.[37]

En suma, esta forma de concebir a los actores y sus acciones, racionalidades y marcos de referencia, se articula con la estrategia metodológica basada en la recuperación de la posición de los actores desde una perspectiva sistémica constructivista (Vasilachis de Giardino, 2012).

2.4. El marco institucional en las políticas públicas

Como se ha visto, una política supone la existencia de interacciones entre actores. No obstante, esas interacciones nunca ocurren en el vacío, sino que tienen lugar dentro de un marco institucional que es resultado del devenir histórico. Dado el amplio abanico de teorías institucionalistas que existen en las ciencias sociales (Peters, 2008; Pierson y Scokpol, 2002), es necesario definir qué se entiende por "marco institucional".

Se asume que las instituciones son resultado de las interacciones repetidas entre los diversos actores que construyen los procesos sociales, los cuales no siempre cristalizan en ordenamiento legales. Según O´Donnell (2001a), las instituciones son "… pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (…) por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas –formales e informales– que rigen esas pautas" (p.291). Las reglas institucionales configuran las percepciones de los actores e influyen sobre los cálculos de acción. De esta manera, los actores calibran las potenciales consecuencias de sus acciones influidos por el marco institucional en el que actúan.

Los actores y las instituciones se influyen en forma recíproca. El actor, individual o colectivo, se encuentra "atrapado" o "incrustado" en un trama de reglas institucionales. Las conductas políticas que adopta se adecúan a los valores y expectativas que esas reglas proponen, y al mismo tiempo, modifican incrementalmente esas reglas con su accionar (Subirats *et al*, 2008, p.94), motivo por el cual el analista de políticas debe tener en cuenta ambos factores al mismo tiempo. Peters (2008) refuerza esta idea apelando a la sociología guiddensiana: la contraposición agente-estructura es una falsa dicotomía. Así, las instituciones afectan las preferencias de los individuos, pero mismo tiempo, éstos las utilizan estratégicamente para hacer valer sus intereses.

El enfoque de esta tesis se diferencia tanto de los enfoques economicistas, para los que una institución puede asimilarse a una norma contractual voluntaria que se deshecha racionalmente y se reemplaza por otra cuando ya no resulta eficiente en relación a los fines para los que fue pensada, como de la visión formalista que sólo contempla aquellas reglas jurídicamente consagradas (Subirats *et al*, 2008, p.93-110). Esta afirmación no implica diluir el componente individual, sino asumir, por el contrario, que "el elemento individual de la construcción de políticas entra en juego cuando los miembros de la institución interpretan qué son las reglas y los valores de su institución" (Peters, 2008, p.219).

En suma, las instituciones son reglas, tanto formales como informales, que establecen procedimientos que facilitan u obturan la participación política y que guían estratégicamente las conductas de los actores. Estos marcos institucionales no son naturales ni pétreos, sino más bien, por el contrario, sufren cambios de manera frecuente, los que pueden ser incrementales en tiempos de "normalidad" (entendida como la ausencia de grandes crisis sistémicas), o bien rápidos y radicales en ciertas coyunturas críticas.

Capítulo 3. La problematización de la inseguridad en la antesala de reforma policial

Las políticas de seguridad implementadas en la Provincia de Buenos Aires desde la transición democrática a nuestros días han marchado al compás de la problematización de la inseguridad como cuestión pública. Tanto las reformas policiales como las medidas de endurecimiento del accionar penal del Estado han sido presentadas por los gobernantes como respuestas a la cuestión criminal. Los fuertes cambios en la orientación de las políticas de seguridad exhibieron en las últimas décadas una dinámica "pendular" (Sain, 2015), cuyos hitos principales sucedieron en coyunturas particularmente críticas signadas por homicidios resonantes o cambios significativos en el contexto político-electoral.[38]

En este sentido, a fin de comprender el proceso de adopción de la reforma policial es imprescindible analizar la relación que guarda la "hechura" de la política con el problema público al que pretende responder: la inseguridad. Dicho análisis, en virtud de la estrategia metodológica adoptada, debe desarrollarse teniendo en cuenta no sólo la evolución de las variables macro sino también las condiciones de contexto que específicamente influyeron sobre las posiciones adoptadas por los actores en la antesala del inicio de la política de reforma. A partir del análisis de las investigaciones disponibles, documentos oficiales y fuentes periodísticas, el presente capítulo se propone reconstruir el contexto previo a la adopción de la reforma policial con el fin de encontrar los puntos de conexión entre contexto, actores y política.

En la primera parte, se estudia la evolución del delito y el temor a ser víctima a lo largo de las décadas (3.1), para luego focalizar en el fenómeno específico de los secuestros extorsivos (3.2), el tipo particular de delito involucrado en la explosión del fenómeno Blumberg. Luego se realiza un racconto de la evolución de la inseguridad en tanto problema público (3.3), y se finaliza con un resumen de los aspectos más relevantes para la comprensión del proceso de adopción de la reforma (3.4).

3.1. Temor y delito: evolución y cambio entre la recuperación democrática (1983) y la reforma policial (2004-2007)

Aunque la controversia en torno a la interpretación de los datos resulta significativa, los expertos coinciden en una serie de afirmaciones básicas sobre la evolución del contexto en

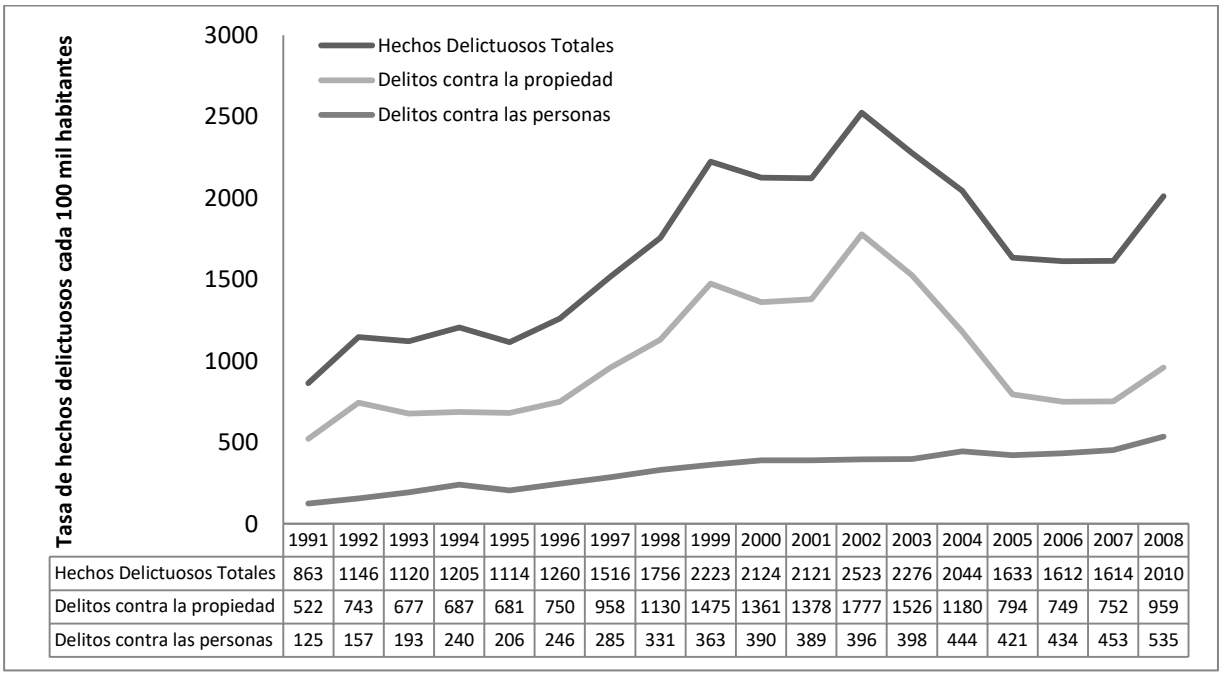
materia de seguridad a lo largo de las últimas décadas: los hechos delictuosos han sufrido un incremento irregular aunque sostenido; la presión punitiva del aparato estatal se ha potenciado; la criminalidad compleja u organizada multiplicó sus operaciones; la llamada "preocupación securitaria" escaló hasta el tope del ranking de problemas públicos y la curva de temor a ser víctima de un delito muestra un desempeño de ascenso sostenido.

La tasa de hechos delictuosos totales se incrementó sustancialmente entre los años 1980 y 2010. Esta tendencia alcista presentó su pico histórico en el marco de la aguda crisis social del año 2002, a pesar de lo cual este crecimiento no parece haber sido homogéneo en casi ningún sentido analítico posible. A la luz de los datos disponibles, puede verse que la actividad delictiva fluctuó de manera diferente según el tipo penal, la zona geográfica y la onda temporal observada (Míguez e Isla, 2010, pp.17-18). En otras palabras: no todos los delitos, en el transcurso de los últimos treinta años, crecieron en todas las jurisdicciones al mismo ritmo.

Según Míguez y D´angelo (2006), a pesar de que la mayor parte de los estudios enfatizan las transformaciones ocurridas en la última década del siglo XX, la dinámica de expansión delictiva ya había arrancado en los años 1980. Sumado a ello, el incremento del delito a lo largo del tiempo tampoco resultó homogéneo. Por ejemplo, si tomamos los datos del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC, 2008b)[39] para el total del país, mientras en el quinquenio 1990-1995 la tasa de hechos delictuosos subió un 1,5%, en los siguientes cinco años (1995-2000), el aumento fue del 37,4%, y en el período 2000-2006, del 6,4%. Es decir, entre 1990 y 2006, el total de situaciones delictivas creció un 47,6%, pero dicho aumento no tuvo lugar en forma proporcional a lo largo de todo el período.

La misma desproporción tuvo lugar en la Prov. de Bs. As. Mientras el período 1991-1995 exhibe un crecimiento muy moderado del total de delitos registrados, el quinquenio siguiente (1996-2000) muestra una curva ascendente en la cual la tasa de hechos delictuosos prácticamente se duplicó. El pico máximo de actividad delictiva, al igual que en el orden nacional, se alcanzó en el año 2002, y a partir de allí, la tendencia muestra una baja pronunciada que se ameseta en 2006 y vuelve a subir en 2008. El período de retroceso de la tasa de hechos delictuosos coincide temporalmente con el proceso de reforma de la policía provincial y con la recuperación de los indicadores económicos y sociales registrada en los últimos meses de la administración de Eduardo Duhalde (2002-2003) y la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007).

Gráfico 1. Evolución anual de tasa de hechos delictuosos registrados. Provincia de Buenos Aires



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hechos Delictuosos Totales	863	1146	1120	1205	1114	1260	1516	1756	2223	2124	2121	2523	2276	2044	1633	1612	1614	2010
Delitos contra la propiedad	522	743	677	687	681	750	958	1130	1475	1361	1378	1777	1526	1180	794	749	752	959
Delitos contra las personas	125	157	193	240	206	246	285	331	363	390	389	396	398	444	421	434	453	535

Fuente: Elaboración propia en base a datos del "Informe Provincia de Buenos Aires" del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), Año 2008, p 4

Este gráfico también muestra que la evolución fue distinta según el tipo de delito analizado. Por ejemplo, en 2002, los delitos contra la propiedad en la Prov. de Bs. As., representaron 4,4 veces más que los delitos contra las personas. Es decir, en el año 2002, por cada un delito contra las personas había casi cuatro delitos y medio contra la propiedad, mientras que diez años antes, en 1993, esa relación era de 2,8 a 1. Míguez e Isla (2010, p.18) señalan que la observación de los datos del SNIC para el total del país arrojan que en los dieciséis años del período 1990-2006, los delitos contra la propiedad crecieron un 47,6% mientras que los delitos contra las personas lo hicieron un 113% (SNIC, 2008a).

Por su parte, la evolución de la tasa de homicidios dolosos –utilizada como parámetro para la comparación internacional de los niveles de violencia social– también da cuenta de una curva irregular en la Provincia de Buenos Aires. Entre 1991 y 2000, la tasa de homicidios dolosos se mantuvo en un promedio de 9 cada 100 mil habitantes, y sus picos máximos y mínimos se dieron en 1992 y 1995, con tasas de 10,9 y 7,7 respectivamente. En 2001 y 2002, solapándose con los efectos de la crisis, se verifica un aumento significativo, ubicándose en

13,3 en 2002, el máximo histórico registrado hasta el momento, un 47,7% por encima del promedio de la década anterior. A partir de ese pico, la curva exhibe una pendiente que llevó la tasa a 5,4 en 2006, un 40% por debajo del promedio de los años 1990 y un 59,3% menos que en el pico de 2002. A partir de 2006, puede percibirse un leve repunte en los dos años siguientes, con 5,9 en 2007 y 6,9 en 2008, aunque la falta de publicidad de los datos correspondientes a los años posteriores nos impide extraer mayores conclusiones.

Gráfico 2. Evolución anual de tasa de homicidios dolosos registrados

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tasa de Homicidios	8,8	10,9	8,8	8,1	7,7	8,5	9,9	8	9,6	9,4	11,5	13,3	9,5	6,9	6	5,4	5,9	6,9

Fuente: Provincia de Buenos Aires. Elaboración propia en base a datos del "Informe Provincia de Buenos Aires" del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), Año 2008, p.104.

Otro aspecto a destacar es la observación de un incipiente proceso de expansión, consolidación y complejización del crimen organizado. Si bien aún adolecemos de una masa crítica de investigaciones sobre las características del fenómeno en la Argentina (Kessler, 2011), hay evidencia suficiente para sostener que las actividades delictivas complejas, especialmente aquellas vinculadas al tráfico de drogas ilícitas, han crecido sustancialmente en los últimos 30 años (Sain, 2013). El fenómeno del secuestro extorsivo de larga duración, tan íntimamente relacionado a la condiciones de adopción de la reforma policial, es también un ejemplo elocuente de este proceso.

Una variable que sufrió cambios dramáticos a lo largo de las últimas tres décadas es la cantidad de personas privadas de la libertad. La tasa de prisionización es una de las formas en que se expresa el poder punitivo del Estado y constituye un guarismo que permite cotejar la situación de diversos países. Esta comparación arroja que si bien la Argentina y la Provincia de Buenos Aires aún se encuentran lejos de los países que registran las tasas más elevadas, la cantidad de presos en las cárceles nacionales y bonaerenses ha crecido en forma sostenida, consolidando la privación de la libertad como una de las formas más habituales de respuesta estatal frente a la amenaza delictiva.

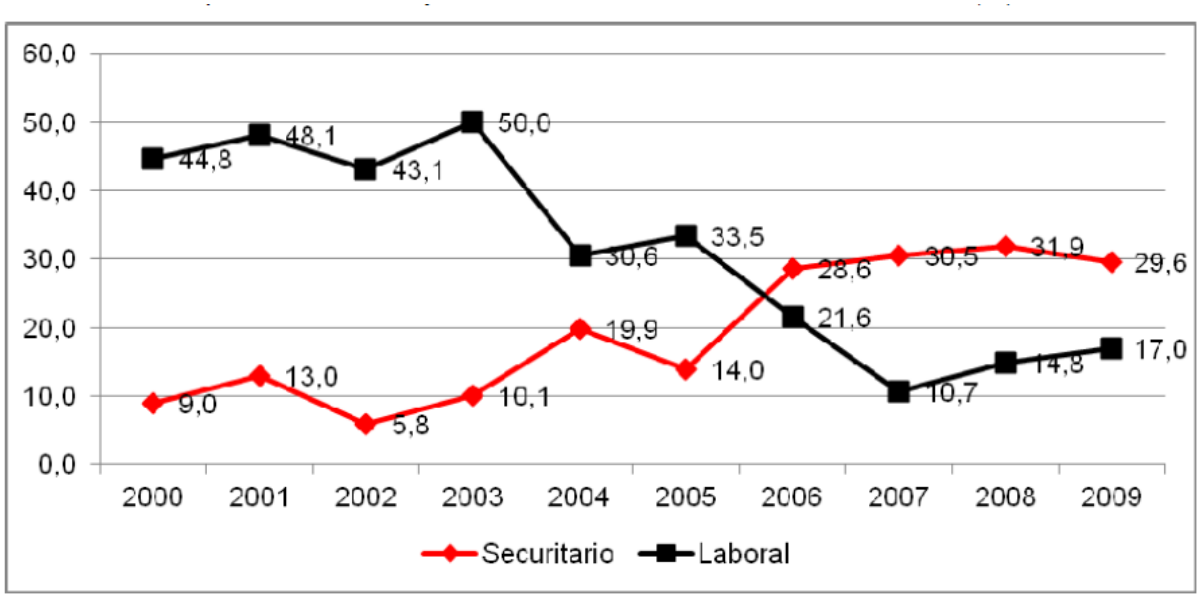
En el período 1983-2007, la cantidad de presos en dependencias del Servicio Penitenciario Federal (SPF) se cuadruplicó, pasando de 2.369 a 9.148. Durante el mismo período, el total de personas detenidas en todas las unidades carcelarias del país (es decir, federales y provinciales) se incrementó un 80%. En la Provincia de Buenos Aires, esta tendencia al incremento de la prisionización se vio reflejada incluso con mayor crudeza. Entre 1994 y 2007, la cantidad de personas privadas de libertad en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) y en dependencias policiales creció un 120,8%, pasando de 12.223 detenidos a 26.990, con un pico histórico de 30.772 detenidos en 2005 (CELS, 2008).[40] En poco más de un decenio, la tasa de prisionización aumentó de 97 personas cada 100.000 habitantes en 1994 a 213,1 en 2005.[41]

Finalmente, las dos variables que dan cuenta de la dimensión subjetiva de la seguridad –a saber: el miedo a ser víctima de un delito y la "preocupación securitaria" (Otamendi, 2012; 2015, pp.56-61)– también han manifestado cambios sustantivos a lo largo de este mismo ciclo temporal. Ambas ganaron mayor protagonismo en la medida en que progresivamente se fueron atenuando los problemas sociolaborales propios del modelo neoliberal, como el desempleo, el subempleo, la precarización laboral y el temor a perder el trabajo.

El siguiente gráfico, extraído de Otamendi (2014, p.160), muestra que en los peores momentos de la crisis social, cuando los índices delictivos eran los más elevados del ciclo, la preocupación securitaria era muy baja, puesto que cerca de la mitad de los habitantes del Área Metropolitana, entre 2000 y 2003, se manifestaban preocupados por la cuestión laboral. En 2004 y 2005, ambas preocupaciones se acercaron abruptamente, para terminar abriendo a partir de 2006 un nuevo escenario en el cual la preocupación por la seguridad sobrepasó a las inquietudes laborales. Mientras la mayor parte de los delitos iniciaba una curva descendente,

la preocupación por ellos se incrementaba hasta cuadruplicar el guarismo registrado en el año 2000.

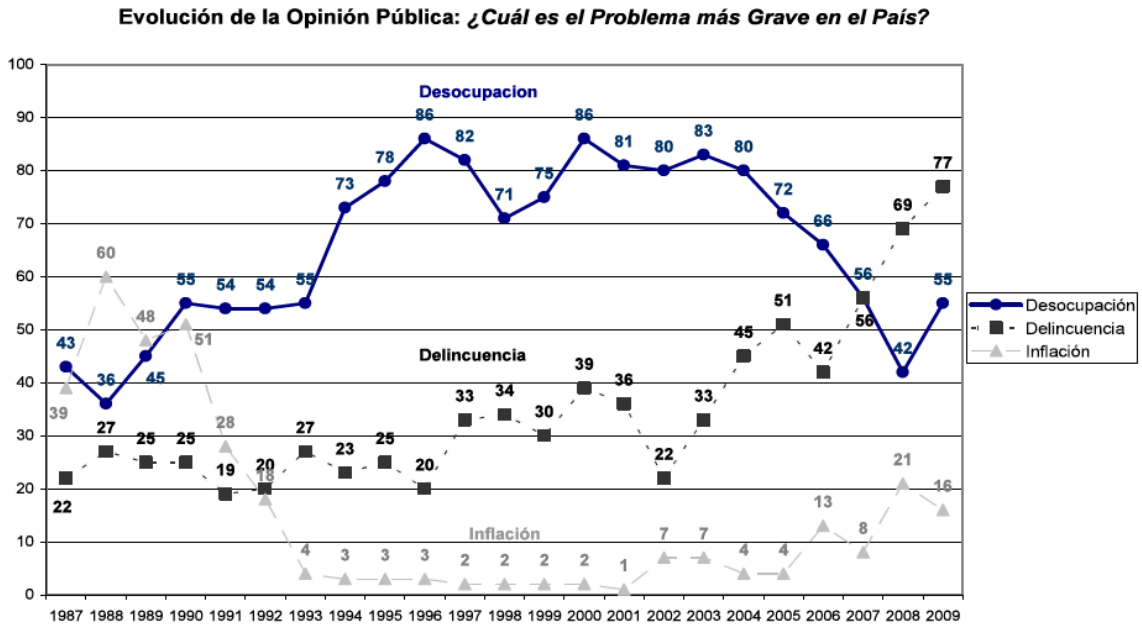
Gráfico 3. Preocupación securitaria y laboral de residentes del AMBA, 2000-2009 (%)



Fuente: OTAMENDI, A. (2014, p.160): "¿Demandas de seguridad o demandas de mano dura? El ´consenso punitivo´ en cuestión en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010)", en: Hologramática, Facultad de Ciencias Sociales, UNLZ, Año XI, Número 21, VII, pp. 115-174.

El gráfico siguiente, tomado de los trabajos de Fleitas (2010, p. 14) y Kessler (2009, p. 71),[42] muestra un desarrollo similar a lo largo de una onda temporal de mayor alcance. Durante toda la década de 1990, y hasta el año 2007, la desocupación era considerada el problema más grave del país. De hecho, la falta de empleo aparece como una inquietud persistente entre los argentinos, sólo superada por la inflación en 1988 y 1989, y por la inseguridad a partir de 2007. La "delincuencia" exhibe un bajo nivel de preocupación en la última parte de la década de 1980, tendencia que se extiende durante todos los años 1990, aunque con una leve tendencia alcista. Sin embargo, a partir de 2002, la percepción del delito como el problema más grave del país no hizo otra cosa que crecer de manera sostenida, igualando por primera vez en 2007 a la falta de empleo, y llegando al 77% de las menciones en 2009.

Gráfico 4. Evolución de la preocupación por los principales problemas públicos, 1987-2009



Fuentes: Kessler, G. (2009, p. 71) *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*; y FELITAS, D. (2010, p. 10) "La seguridad ciudadana en Argentina y su relación con el contexto regional"

Del mismo modo que el aumento de la tasa de hechos delictuosos se expresa distinto según el tiempo, el espacio y el tipo penal, la evolución del miedo a ser víctima de un delito también presenta diferencias, en particular en lo que se refiere a la pertenencia social y de género. Por ejemplo, en toda América Latina, entre los delitos que las mujeres más dicen temer aparecen en primer lugar aquellos que afectan la integridad sexual, mientras que los delitos más temidos por los varones son los que afectan la vida y el patrimonio (PNUD, 2012). Por otra parte, Kessler (2009, pp.75-76) afirma en base al análisis de datos provistos por la encuestadora IPSOS - Estudios de Opinión Pública que en los años 1980 el miedo al delito era proporcionalmente mayor entre las mujeres y los habitantes de barrios suburbanos. Estos datos resultan importantes para interpretar la forma en que el poder relativo de los grupos sociales influye en el proceso de problematización de una cuestión. Sólo cuando el temor al delito y la preocupación securitaria empezaron a instalarse entre los varones de clase media y alta, un conjunto más poderoso en términos de su capacidad de formar agenda, la inseguridad se convirtió en un problema público de primer orden. Así, el formato predominante para definir la inseguridad otorga un peso mucho mayor a los temores de los

varones que a los de las mujeres y al sentimiento de amenaza de las clases medias y altas que al de los sectores populares.

3.2. El fenómeno de los secuestros extorsivos

El secuestro seguido de muerte de Axel Blumberg tuvo lugar en el marco de una profunda transformación del fenómeno criminal en la Argentina. En este complejo panorama, comenzó a tomar cada vez más relevancia pública un tipo específico de actividad delictiva compleja: el secuestro extorsivo (Procuración General de la Nación, 2006). El número de hechos creció exponencialmente en el período 2002-2004 y muchos casos puntuales asumieron una notable relevancia pública, ya sea por las características propias del hecho –tales como el monto de rescate, el relato televisivo del proceso de negociación y la prolongación del período de cautiverio–, o por las condiciones propias de las víctimas, quienes en numerosas ocasiones eran empresarios y ejecutivos de grandes empresas, personas ligadas a familias económicamente aventajadas y familiares de ciudadanos famosos por sus actividades profesionales. Este tipo de delito condicionó fuertemente el formato específico que la problematización de la inseguridad asumió en el momento previo a la reforma.

La muerte de Blumberg no fue la única producida por un homicidio derivado de un secuestro extorsivo. Como describimos en el apartado 3.1, a lo largo de los distintos ciclos del proceso de problematización de la inseguridad los secuestros extorsivos ocuparon algún lugar. Desde el inicio de la última dictadura, vemos con claridad la existencia de lazos de complicidad entre sectores de la estructura represiva del Estado y el fenómeno de los secuestros. En ese marco, la desaparición de personas se operó desde las propias agencias estatales, utilizando las estructuras burocráticas de los tres cuerpos de las Fuerzas Armadas, y subordinadas a ellos, las fuerzas federales y las policías provinciales.

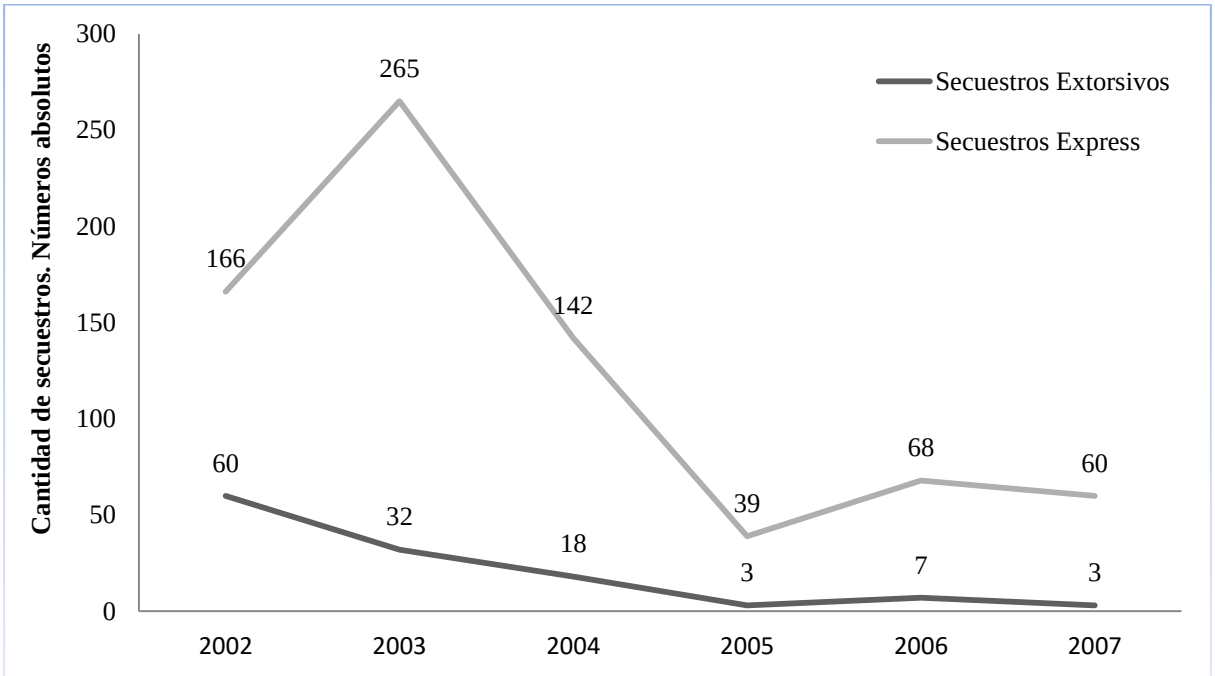
Durante la década siguiente, ya en democracia, los secuestros extorsivos de mayor resonancia fueron relatados por la prensa como una suerte de “herencia maldita de la dictadura” (Kessler, 2009: p.74), puesto que muchos integrantes de las bandas de secuestradores habían tenido vinculaciones con el terrorismo de Estado. Los casos del banquero Osvaldo Sivak, donde estuvo involucrado el ex represor Sánchez Reisse, y el secuestro del entonces empresario Mauricio Macri, perpetrado por “la banda de los comisarios”, ejemplifican esta afirmación.[43]

En enero de 1997 tuvo lugar un hecho resonante que terminó cambiando la historia de las políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires. El fotógrafo periodístico José Luis Cabezas fue secuestrado y asesinado luego de que la Revista Noticias publicara en su tapa una foto del empresario Alfredo Yabrán obtenida por él. Este crimen adquirió rápidamente un tinte político y encendió una serie de movilizaciones sociales y una cobertura mediática sin precedentes. Por el homicidio fueron condenados en febrero de 2000 los integrantes de la llamada banda de "Los Horneros", el jefe de la custodia de Yabrán y cuatro policías de la ciudad de Pinamar, donde ocurrió el hecho. Este episodio ubicó las sospechas sobre la Policía Bonaerense y dio inicio a una serie de cambios que terminaron en la primera intervención de León Arslanián al frente del Ministerio de Seguridad.

El panorama de los secuestros extorsivos volvió a tomar un vuelco determinante durante la profunda crisis de 2001/2002, momento en el cual casi todos los delitos alcanzaron sus picos históricos más altos. En ese período, se registró un brote de secuestros extorsivos que tuvo su inicio a comienzos del año 2002 y que no desapareció sino hasta fines del año 2004. Según estadísticas del Ministerio Público Fiscal, la cantidad de secuestros denunciados a nivel nacional pasó de 22 en 2001, a 284 en 2002 y 508 en 2003.[44]

En el caso específico de la Provincia de Buenos Aires, según datos del Ministerio de Seguridad (MINSEG, 2007), en 2002 se registraron 60 secuestros extorsivos. Esta cifra pasó a 32 hechos en 2003 y descendió a 18 en 2004. A posteriori del inicio de la reforma policial, se registraron 13 secuestros extorsivos sumando el total correspondiente a los tres años siguientes: 3 en 2005; 7 en 2006; y 3 en 2007. Es decir, en el año de mayor cantidad de secuestros de este tipo tuvieron lugar veinte veces más hechos que en el último año del proceso de reforma, una vez que las organizaciones criminales habían sido mayoritariamente desarticuladas, o cuando menos, inoperativizadas por la acción estatal.

Gráfico 5. Evolución de los secuestros extorsivos y secuestros "express" denunciados, Provincia de Buenos Aires, 2002-2007



Fuente: Elaboración propia en base datos de la Subsecretaría de Investigaciones en Función Judicial del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (MINSEG, 2007)

El trienio 2002-2004 no sólo exhibe un incremento sustantivo a nivel nacional y provincial de los secuestros extorsivos prolongados.[45] También presenta un notable incremento del más habitual y numeroso "secuestro express". Dentro de esta modalidad se engloban una serie de operaciones delictuales que pueden o no constituir un secuestro en términos técnico-jurídicos según la forma en que se ejecute. En determinadas ocasiones, el "secuestro express" se refiere a hechos realizados con baja planificación, negociaciones cortas y exigencia de montos exiguos para lograr el rescate de la víctima, a diferencia del secuestro extorsivo convencional, que requiere de un mayor grado de organización y planificación de las acciones, apoyo logístico en términos de traslado y comunicaciones, una mínima tarea de inteligencia o acceso a cierta información que permita escoger una víctima en condiciones de abonar el monto exigido y un prolongado tiempo de cautiverio.[46] Esa forma de secuestro corto convive dentro del rótulo de "express" con otro tipo de acción criminal que no llega a constituir el tipo penal "secuestro" –ya que no se involucra a un tercero al que se le exige un

rescate–, pero que sí configura una privación ilegítima de la libertad que se extiende por un período más largo que el del robo.

Este tipo de ilícito se expandió en los momentos inmediatamente posteriores a la crisis de 2002, cuando producto de la inhabilitación legal para extraer libremente grandes cantidades de dinero adoptada por el gobierno nacional, los ciudadanos circulaban con poco capital encima, obstáculo que algunos delincuentes empezaron a saldar "secuestrando" a la víctima y obligándola a recorrer uno o varios cajeros automáticos en diversos puntos del territorio para que extrajeran tanto dinero como fuera posible. De esta manera, algunos delincuentes dedicados hasta entonces al robo con arma de fuego migraron hacia esta otra modalidad, adaptándose al cambio en los hábitos de los ciudadanos producidos por las iniciativas gubernamentales. Así, a principios del siglo XXI, el delito de robo con armas, que venía creciendo, se estabiliza en una meseta elevada, y comienza a aparecer el llamado "secuestro express" (Ciafardini, 2005, p.63).

Según datos de la Superintendencia de Investigaciones en Función Judicial del Ministerio de Seguridad bonaerense (MINSEG, 2007), entre enero de 2002 y marzo de 2004 se denunciaron 486 eventos de este tipo. La evolución anual de esta modalidad delictiva en la Provincia de Buenos Aires muestra la ocurrencia de 166 hechos en 2002; 265 en 2003 y 142 en 2004. En los tres años siguientes, la cantidad de secuestros ejecutados bajo este *modus operandi* tendió a estabilizarse hacia la baja: 39 en 2005; 68 en 2006 y 60 en 2007.

A tal punto llegó la gravedad de esta situación, que el Poder Ejecutivo Nacional, entonces a cargo del Dr. Eduardo Duhalde, creó en el ámbito de la Presidencia de la Nación la Comisión Asesora para la Prevención del Secuestro de Personas, mediante los Decretos 1651/02 y 1659/02. Dicha comisión fue coordinada por el futuro Ministro de Seguridad, León Arslanián, y tuvo por objetivo elaborar una propuesta legislativa destinada a enfrentar el exponencial crecimiento de este delito. Los vistos y considerandos del primer decreto destacaban que "el incremento súbito del delito de secuestro extorsivo (…) ha producido una alarma social extraordinaria y una demanda urgente de medidas gubernamentales tendientes a controlar tal fenómeno" (Decreto 1659/02).

A fines de 2006, un informe del Ministerio Público Fiscal[47] diagnosticó que "a partir del año 2002 eclosionó una grave situación, signada por incremento casi exponencial del número de secuestros extorsivos" llevados a cabo por "complejas organizaciones criminales"

(MPFN, 2006, p.3). Asimismo, el informe indicaba que a diferencia de los casos registrados en las décadas de 1970 y 1980, esta vez "no se ha verificado la intervención de estructuras del Estado o de grupos parapoliciales", ni tampoco parecía que los secuestros tuvieran "por objeto la desestabilidad de un sistema de gobierno, organismo estatal o alguno de sus poderes" (MPFN, 2006, p.2).

No obstante, otras fuentes permiten matizar la afirmación de este informe en relación al papel de las estructuras estatales en el fenómeno del secuestro. Si bien es evidente que los hechos registrados en este período no fueron ejecutados en pleno por estructuras estatales ni por grupos parapoliciales que operaran con apoyo financiero y logístico del Estado, tal como ocurría en el período dictatorial, e inclusive en los momentos inmediatamente previos al golpe del 24 de marzo de 1976, parece no haber dudas de que las bandas de secuestradores contaron en numerosas ocasiones con protección policial, la que se manifestó mediante distintos grados de complicidad. En los casos más extremos hubo efectivos policiales implicados en calidad de miembros de las bandas de secuestradores. En otras ocasiones, agentes policiales de las áreas de investigaciones funcionaban como reclutadores de potenciales miembros de las organizaciones delictivas y proveedores de información sobre posibles víctimas; y en un gran número de casos, algunos agentes policiales bridaron protección a los ejecutores de los secuestros extorsivos en las distintas etapas del proceso (abducción, cautiverio, pedido de rescate, negociación, pago y liberación) bajo el conocido formato de la "liberación de zonas" (Sain, 2008; Klipphan, 2004).[48]

Los secuestros extorsivos de larga duración tuvieron en los primeros años del siglo XXI un importante impacto público producto de la intensa cobertura mediática de los prolongados períodos de cautiverio y de la ostensible fama de muchos de los damnificados, entre los que se encontraban futbolistas, actores y grandes empresarios.[49] En la mayor parte de los casos, como se desprende del relato anterior, la víctima del secuestro pudo superar su cautiverio con vida, aun cuando los períodos de privación ilegal de la libertad fueran relativamente dispares. Este es un principio de acción racional en la estructura de los secuestros extorsivos: siempre que el móvil del delito sea pecuniario y no ideológico o religioso, la vida de la víctima es la garantía del rescate. Sin embargo, antes del caso Blumberg, hubo otros secuestros en los cuales el desenlace fue igualmente trágico, porque en razón de distintos motivos, los integrantes de la banda decidieron asesinar al secuestrado. Este fue el caso de los homicidios de Juan Manuel Canillas, en julio de 2002, y de Diego Peralta,

en agosto del mismo año. En la sentencia que condenó a los asesinos de Canillas, los jueces integrantes del tribunal notificaron al Ministro de Seguridad de la Provincia de Bs. As. a fin de que investigara la posible conexión entre la banda cuyo líder había sido juzgado y efectivos policiales de la jurisdicción de San Fernando, particularmente de la comisaría de la localidad de Virreyes.[50]

No obstante, el hecho que desencadenó una reacción radical tanto por parte de la sociedad civil como de los elencos gubernamentales fue el secuestro y homicidio de Axel Blumberg. No resulta sencillo explicar los motivos por los cuales este caso tuvo consecuencias de una magnitud tan superior a las del resto. Diversas investigaciones que indagaron en los procesos de construcción de sentido y en los discursos públicos surgidos en esta coyuntura (Calzado, 2011; Schillagi, 2006; 2009) han subrayado la influencia de ciertas características específicas de Juan Carlos Blumberg, tales como su condición de varón, su pertenencia social a la clase medioalta del norte del conurbano bonaerense y su título de Ingeniero[51]. Estos factores, por una parte, revistieron a Blumberg de un cierto "saber técnico" en materia de seguridad que legitimaba sus reclamos de endurecimiento penal, y por otra, desataron una ola de "pánico moral" (Cohen, 2009 [1972]) entre sectores sociales relativamente acomodados que se sintieron identificados con Axel por tratarse de "una víctima como nosotros" (Kessler, 2008, p.85).

El objetivo de esta tesis no es discutir las explicaciones propuestas para el "fenómeno Blumberg". El caso reviste interés en la medida en que desató una serie de reacciones en un conjunto muy diverso de actores cuyas acciones contribuyeron a estructurar el campo de las políticas de seguridad en el momento previo a la adopción de la reforma policial. Como ha señalado Galar (2013), el hecho de la muerte violenta permitió en diversas ocasiones el ingreso en la agenda pública de temas ausentes, el cambio de enfoque o la reconfiguración de temas que ya estaban presentes pero que repentina y abruptamente se tornaron centrales, empujando la concreción de nuevas decisiones gubernamentales.

3.3. La construcción de la inseguridad como cuestión pública

Ciertamente, aún no disponemos de una genealogía de las nociones de seguridad e inseguridad al estilo de los trabajos de Foucault sobre la prisión (2015) o el tratamiento de las enfermedades psiquiátricas (1997), o de Castel (1997) sobre la cuestión social. Asimismo, el alcance específico del concepto de "inseguridad" es difícil de establecer. Kessler (2009) ha

indicado al respecto que en la Argentina actual "la inseguridad ligada al delito es sobre todo una prenoción sociológica, esto es, una forma de explicar la realidad del sentido común antes que un concepto desarrollado por las ciencias sociales" (p.11). De esta manera, el término "inseguridad" se encuentra atravesado por definiciones asentadas en distintos campos, y su consolidación en el lenguaje del debate público lo ha convertido en un terreno de disputa semántica entre distintos actores.

No obstante, esta falta de acuerdo en torno a la definición no impide que se aborde el fenómeno en tanto problema público. Por el contrario, el marco teórico adoptado supone que la "cuestión pública" es distinta al "problema social" –aunque ambos se entrelazan y no pueden comprenderse el uno sin el otro–, dado que la definición del problema y sus supuestas causas son, por definición, un punto de conflicto cuya configuración permite comprender el tipo de política pública que se adopta.

En principio, podría entenderse a la inseguridad como un estado social caracterizado por un incremento sostenido y persistente de los hechos delictuosos, y al mismo tiempo, como un sentimiento subjetivo de indefensión, temor o peligro frente al delito que permanece a lo largo del tiempo y se generaliza en una población. En esta situación, las personas están convencidas de que existe una amenaza latente sobre su vida, su integridad física y su patrimonio, que en cualquier momento puede hacerse efectiva (Kessler, 2009, pp.68-89; 2013, p.32).

Ahora bien, si *prima facie* nos resulta evidente que la inseguridad está relacionada con el delito es porque existe en el sentido común de la sociedad un recorte del fenómeno que tiende a circunscribir su significado. ¿Por qué motivo no podríamos hablar de la existencia de "inseguridades", en plural, incorporando también el temor a la pérdida del empleo, a contraer una enfermedad, a la insuficiencia del salario, a sufrir un accidente de tránsito o a perder un ser querido? Según la prenoción vigente, la inseguridad no involucra cualquier tipo de temor o amenaza, sino específicamente el temor o la amenaza de ser víctima de un delito. Más aún, el temor que define a la inseguridad no se refiere a la chance de ser víctima de cualquiera de los miles de tipos penales contemplados en la normativa de fondo[52], sino específicamente de ciertos delitos, en particular del robo con arma de fuego.

La problematización de la inseguridad es un proceso que tiene su historia, que involucra dinámicas de consenso y conflicto entre actores que pujan por establecer su

significado, dinámicas que se tornan particularmente intensas en coyunturas signadas por hechos resonantes o eventos políticos relevantes, como elecciones o cambios de gobierno.

Kessler (2009, pp.68-72) divide el proceso de problematización de la inseguridad en tres etapas que se solapan con los ciclos políticos que tuvieron lugar en la Argentina desde el retorno de la democracia en adelante. La primera etapa coincide con el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) y se extiende desde la restauración democrática hasta la hiperinflación de 1989, la crisis de los saqueos y la renuncia del Presidente. En este período, la inseguridad aún no existía como problema público. Los delitos comunes eran cubiertos por la prensa gráfica en las páginas policiales, sin mostrar diferencias significativas en el abordaje si se lo compara con las décadas anteriores. Los delitos de mayor interés público eran los secuestros extorsivos seguidos de muerte que proyectaban sobre la naciente democracia la sombra de la dictadura.

La segunda fase abarca los gobiernos de Carlos Menem (1991-1999), Fernando De La Rúa (1999-2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003), y se extiende entre una crisis y otra: de la salida del proceso hiperinflacionario en 1989-1991 al estallido social de 2001-2002. En ambos episodios se registró un brote de saqueos a comercios y un abrupto incremento de varios delitos, que tuvieron como telón de fondo un agudo deterioro de las condiciones sociales. En esta segunda etapa la cuestión de la inseguridad surge como uno de los problemas centrales de la agenda pública a través de una particular vinculación entre el delito y la cuestión social. Así, la característica distintiva de la tematización de la inseguridad en la Argentina fue que el delito apareció causalmente asociado al deterioro de la trama social en el discurso del campo mediático y en los relatos particulares (Kessler, 2009, pp.77-78).

La tematización de la inseguridad como tema de agenda se reflejó en la proliferación de periodistas especializados, expertos académicos, encuestadores, centros de estudios, dirigentes comunitarios y referentes políticos que se pronunciaban sobre el tema cada vez con mayor frecuencia. Sumado a ello, el temor a sufrir un delito fue aumentando de manera paulatina aunque todavía opacado por el miedo al desempleo y la falta de recursos económicos. También fue cambiando el espacio que los delitos ocupaban en la prensa. De los diarios populares y "amarillistas", como Crónica y Popular, la cobertura se extendió hacia los de mayor tirada en sectores medios y medioaltos, como Clarín y La Nación. Los hechos delictivos saltaron de las páginas de policiales a las secciones sobre política y sociedad (Vilker, 2006). Y muchos delitos, en lugar de ser abordados como hechos puntuales y

aislados, empezaron a trabajarse en la prensa bajo el formato de una “crimen wave” (Eaton, 2008) u “ola delictiva” (Fernández Pedemonte, 2005).

La inseguridad se fue configurando como una categoría que permitía describir y comprender la realidad circundante. Para muchos sectores sociales, la amenaza del delito “común”, “callejero” o “predatorio” (Sozzo, 2008, p.52-53), se volvió parte de la vida cotidiana. La imagen mítica del viejo delincuente portador de “códigos” de conducta empezó a ser evocada con cierta nostalgia en comparación con una nueva camada de delincuentes jóvenes y violentos, influidos por el efecto de las drogas, sin reparos en robar en el propio barrio y ejercer niveles de violencia extremos para obtener ventajas patrimoniales mínimas (Kessler, 2009, pp.85-86 y 106-139). La relación causal entre degradación social y aumento del delito se convirtió en esta segunda fase en un punto de consenso entre diversos actores y campos. Excepto para las posiciones de ultraderecha, el deterioro de la trama social era percibido como una de las causas más importantes de la inseguridad. Sin embargo, aunque la cuestión social fue el eje interpretativo del incremento delictual, Kessler (2009, pp.80-81) identifica otros dos temas que en menor medida también ingresaron en la agenda pública como parte del fenómeno de la inseguridad: la lucha contra la violencia policial y la asociación entre delito, impunidad y poder.

En materia de lucha contra la violencia policial se destaca como caso resonante el homicidio de Walter Bulacio[53], tras el cual se activó un proceso de organización de distintos actores colectivos cuya acción produjo la derogación de los edictos policiales en la Capital Federal[54] (Tiscornia, 2008). La denuncia de ciertas prácticas policiales también se constituyó en un punto de encuentro para distintos actores. Los programas de reforma policial construidos a lo largo de la década de 1990 por el nuevo campo de expertos en políticas de seguridad (Barreneche y Galeano, 2008, pp.79-80; Galeano, 2005; Frederic, 2008; 2009), partía de un diagnóstico institucional de las policías que impugnaba la brutalidad de los procedimientos, la violación sistemática de derechos y la corrupción estructural de las fuerzas. Los nuevos expertos mantenían estrechas vinculaciones con diversos organismos de Derechos Humanos que se dedicaron a realizar informes periódicos sobre este tipo de prácticas, a visibilizar la violencia institucional y a patrocinar judicialmente a las víctimas de estos hechos.[55]

Del mismo modo, el problema de la impunidad del poder político y económico irrumpió en la agenda en coyunturas particulares producto de la ocurrencia de muertes

violentas. Distintos autores (Galar, 2013; Peruzzotti y Smulovotz, 2002a) han afirmado que algunos homicidios pueden funcionar como catalizadores de cambios radicales en las redes de poder y en las políticas públicas. El homicidio de María Soledad Morales (1990) desató una serie de movilizaciones sociales encabezadas por la monja Marta Pelloni que terminaron provocando la salida del poder de la familia Saadi en la Provincia de Catamarca[56]; el escándalo público producido por la muerte del conscripto Omar Carrasco (1994) empujó la decisión del Presidente Menem de eliminar el servicio militar obligatorio; y el homicidio del fotoperiodista José Luis Cabezas (1997) fue determinante en la decisión de colocar un interventor civil al frente de la Policía Bonaerense que inició un cambio radical en la institución y las políticas de seguridad.

Finalmente, la tercera fase, que se inicia a la salida de la crisis de 2001-2002 y se extiende en principio hasta 2009, presenta un proceso de "consolidación de la inseguridad como problema público central y sección fija en los medios" (Kessler, 2009, p.82). Las imágenes y los relatos de una sociedad desprotegida y atemorizada frente al pequeño delito urbano se multiplicó por doquier: periódicos, revistas, noticieros, programas televisivos y emisiones radiales. El abanico de actores que tomaron posición sobre el tema se amplió y se diversificó. La cobertura mediática se hizo más intensa y los debates televisivos empezaron a ocupar largas horas en las cuales expertos y no expertos vertían opiniones acaloradamente. En esta etapa aparecieron y desaparecieron decenas de modalidades delictivas a las que la policía o los medios de comunicación bautizaron y describieron con expresiones coloquiales que se fueron incorporando a los temores cotidianos: "motochorros", "pibes chorros", "pirañas", "hombre araña"; secuestro "express", "viuda negra", asaltos en colectivos, robos en taxis, golpizas a personas adultas mayores, asaltos en semáforos, etc.

En esta última etapa, la inseguridad se instaló en la agenda como un fenómeno ligado mayoritariamente a un delito desorganizado, inorgánico, más bien urbano, y ejecutado por sujetos considerados "marginales" (Molina, 2008; Kessler, 2009). A medida que las imágenes mediáticas de jóvenes peligrosos se multiplicaban, el delito contra propiedad cometido con arma de fuego por jóvenes y adolescentes se volvió una de las imágenes más características de la inseguridad (Axat, 2013; Guemureman y Daroqui, 2004; Guemureman, 2007; Kessler, 2004). Los robos al interior de las viviendas, el robo automotor y las "salideras bancarias" se fueron convirtiendo en hechos regularmente reflejados por los medios de comunicación. Sin embargo, al haberse instalado como una categoría general, la inseguridad empieza a ser

percibida como un terreno de disputa semántica por ciertos actores que pugnan por incluir dentro de su significado otro tipo de amenazas a la vida, como la seguridad de los espacios cerrados –en particular desde el "caso Cromañón"[57] en adelante– o los accidentes viales (Kesler, 2009, pp.86-87).

3.4. Recapitulación

Este capítulo propuso un recorrido que, partiendo de la premisa teórica de la existencia de una estrecha vinculación entre cuestión pública y política pública, rastreó los orígenes de la inseguridad como tema e identificó las claves generales de su evolución reciente. Tanto los eventos políticos (elecciones, cambios de gobierno) como los hechos policiales de carácter resonante (caso Cabezas, caso Blumberg) han configurado contextos en los cuales los gobiernos cambiaron –a veces radicalmente– la orientación de las políticas de seguridad.

No obstante, también se ha visto que el telón de fondo de la tematización de la inseguridad y su consolidación como cuestión pública, debe combinarse con otros datos más puntuales si se pretende comprender cabalmente la forma en que la inseguridad se conectó con la política de reforma policial en marzo-abril de 2004. En este caso, hemos visto que el surgimiento de un brote de secuestros extorsivos a lo largo el período 2000-2004, ciclo al interior del cual se produjo el homicidio de Blumberg, generó las condiciones para que la complicidad policial con el delito complejo, y particularmente con los secuestros extorsivos, ingresara a la agenda y se tematizara como parte de la inseguridad.

Capítulo 4. La inesperada irrupción de la sociedad civil

El presente capítulo se dedica al análisis de las posiciones de los actores individuales y colectivos, que ubicados en la esfera de la sociedad civil, adquirieron diversos niveles de protagonismo en la rediscusión de la política de seguridad abierta por el *affaire* Blumberg. A lo largo del capítulo se busca identificar qué intereses, valores y marcos cognitivos pusieron en juego al momento de participar del debate público, así como las racionalidades y estrategias que desplegaron en procura de sus objetivos.

El capítulo se inicia con un análisis del actor de mayor presencia pública del período: Juan Carlos Blumberg, el padre de la víctima (4.1). Luego se analiza el rol de los familiares de víctimas –uno de los primeros colectivos en expresarse y movilizarse en dicha coyuntura–, de ciertas ONGs, en particular de Red Solidaria, la entidad de mayor presencia mediática, y de las iglesias y representantes de cultos religiosos (4.2). Luego se aborda, intentando superar los problemas derivados de la escasez de material, las posiciones del entramado sociofamiliar de los Blumberg así como de ciertos grupos sociales específicos y de amplios segmentos de la población de clase media y alta que brindaron apoyo a la movilización convocada por la familia de Axel (4.3).

También se analizan tres variables vinculadas a la opinión pública potencialmente relacionadas con el proceso de reforma policial: el apoyo a la mano dura, la confianza social en la policía y las expectativas ciudadanas depositadas sobre el Presidente (4.4). Para finalizar, se puntualizan las posiciones de los medios en tanto actores a partir de la posición editorial de los periódicos (4.5). El capítulo finaliza con un racconto de los hallazgos (4.6) que más tarde serán retomados en la conclusión.

4.1. El "espontáneo" liderazgo de Blumberg: mano dura, fallido institucional y corrupción policial en la definición de la inseguridad

Hasta el 23 de marzo de 2004, Juan Carlos Blumberg era un próspero empresario textil de la zona norte del conurbano bonaerense, desconocido para el gran público. Ese día, su único hijo, Axel Damián, fue encontrado sin vida en un descampado de La Reja (Moreno) tras ser asesinado por uno de los miembros de la banda que lo había secuestrado pocos días atrás.[58] A partir de ese momento, el padre de la víctima pasó a ser conocido por la casi

totalidad de la opinión argentina como consecuencia de una intensa cobertura mediática del caso.

En sus primeras apariciones públicas, Blumberg denunció la inoperancia policial, exigió las renuncias del Ministro de Seguridad bonaerense, Raúl Rivara, y del fiscal especial asignado al caso, Jorge Sica, y fue recibido en Casa Rosada por el Presidente de la Nación, el Jefe de Gabinete y el Ministro de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos. Ya en las primeras entrevistas empezó a verter opiniones taxativas sobre las políticas de seguridad, basándose en diversas referencias a "fuentes de autoridad" provenientes de su círculo de relaciones sociales, como "el hijo de un amigo que es sheriff en Atlanta" y "otro que trabaja en el FBI"[59], y explicitó su posición contraria a "los derechos humanos de los delincuentes"[60].

Poco después del hecho, cientos de vecinos se agolparon en su domicilio para brindarle apoyo. Blumberg desplegó entonces una serie de acciones dirigidas a brindarles su liderazgo. Maduró en la familia de la víctima[61], y en buena parte de la sociedad argentina, la idea de convocar a una marcha hacia la Plaza de Mayo, que más tarde terminaría virando su destino hacia la Plaza de los Dos Congresos[62]. Un denso entramado de instituciones civiles, sociales y políticas se puso en marcha para llevarla a cabo. Blumberg se convirtió así en el actor de mayor presencia mediática en este período y en el líder social indiscutido y excluyente del reclamo y la movilización.

Los promotores de la marcha fijaron como objetivo reclamarle al Congreso Nacional la sanción de una serie de modificaciones a la legislación penal tendientes a endurecer las penas previstas para ciertos delitos, bajo el argumento de que la existencia formal de castigos graves desalienta la comisión de los hechos tipificados por la norma penal. Las demandas se concentraron en un documento al que llamaron "Petitorio Blumberg", en el marco de una "cruzada por la vida de nuestros hijos", elaborado en torno a siete puntos: reprimir con pena de prisión no excarcelable el delito de portación ilegal de arma de fuego; aumentar las penas mínimas y máximas para los delitos de homicidio, secuestro y violación; fijar que las penas sean siempre de cumplimiento efectivo y total, eliminando las salidas anticipadas bajo cualquier formato; que la pena de reclusión perpetua "implique literalmente encarcelamiento por el resto de la vida del condenado"; sancionar con mayor severidad los delitos cometidos por agentes de fuerzas policiales o de seguridad; bajar la edad de imputabilidad; sumar las penas sin límite máximo cuando una persona sea hallada culpable de dos o más delitos; e imponer "obligaciones laborales" a los egresados penitenciarios.[63]

La exigencia dirigida hacia el Congreso Nacional de aumentar las penas previstas para ciertos delitos tuvo un rol destacado en la definición del problema impulsada por Blumberg.[64] En diversas oportunidades argumentó que el delito de portación ilegal de armas de fuego no debía ser excarcelable y que las personas que incurrieran en esa conducta debían ser castigados con al menos 10 años de cárcel, y sostuvo que la pena para los responsables de un secuestro extorsivo debía elevarse a 30 años, y a perpetua si eran policías.[65] El momento más álgido de ese reclamo tuvo lugar durante su participación en el debate de la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados, un hecho inédito en la historia constitucional argentina. Allí le exigió a los legisladores que se "pongan a trabajar"[66] en los proyectos de agravamiento de los castigos penales, les demandó que "legislen y sean más severos y justos con las penas"[67] y afirmó que "vengo a pedir cosas simples, como que haya un registro de celulares o que se aumenten las penas para los que portan armas".[68]

Además del énfasis en las penas, Blumberg desarrolló también una definición del problema basada en que la causa de la inseguridad se encontraría en la existencia de una suerte de complejo institucional fallido. A diferencia de otros actores, Blumberg no introdujo en ningún momento la cuestión social como factor criminógeno, y en su lugar convirtió en objeto de impugnación al "sistema"[69], definido como el conjunto de organismos y facultades de los tres poderes del Estado específicamente competentes en materia de prevención y represión del delito.

En este sentido, el Poder Judicial fue intensamente criticado por el padre de la víctima. El petitorio recordaba que la aplicación de los cambios normativos requería al mismo tiempo una reforma del sistema judicial que permitiera contar con una "justicia rápida, efectiva y con jueces idóneos"[70]. Blumberg subrayó la necesidad de "reorganizar todo el poder judicial"[71], y en diversas oportunidades sostuvo que "hay jueces que están a favor de los delincuentes"[72], calificando de "complacientes" a los magistrados que reducían penas[73]. Inclusive extendió a los funcionarios judiciales el estereotipo social que pesa sobre los funcionarios públicos en general, y sobre los políticos en particular, al afirmar que "hay jueces que llegan a las 9 de la mañana y a la 1 de la tarde ya están en su casa". Del mismo modo, fue particularmente crítico en relación al enfoque "garantista" del derecho penal: "Un amigo que es un ex magistrado me dijo que la justicia se fue degradando, aparecieron jueces garantistas con ideas terriblemente equivocadas que priorizan la libertad de los delincuentes y dejan de lado las vidas de los ciudadanos comunes.".[74]

La policía de la provincia se convirtió en un particular objeto de críticas por parte de Blumberg. En las 96 piezas analizadas para este actor, encontramos al menos 37 menciones críticas hacia distintos aspectos del funcionamiento policial, de las cuales 20 corresponden a exigencias explícitas de "reestructuración" de la policía, 6 a la carencia de "profesionalismo" de los efectivos[75], 2 a la deficitaria capacitación de los agentes[76] y 11 a la existencia de prácticas típicas del modelo de corrupción vigente en la policía bonaerense, como la "liberación de zonas"[77] y la detención de "perejiles"[78].

Blumberg exigió en diversas oportunidades que el gobierno provincial iniciara una intervención radical sobre la policía bonaerense, a la cual se refirió como "reestructuración total"[79]. Inclusive propuso encarar un proceso de expulsión de los cuadros policiales comprometidos con actividades delictivas, lo que en las reformas policiales latinoamericanas se conoció como "purgas". Durante su alocución en la marcha del 1 de marzo afirmó: "…vamos a exigir al Gobernador Solá (silbidos ensordecedores) la reestructuración de toda la policía de la provincia. Debe eliminar a las manzanas podridas, formar una buena policía"[80]. Más aun, en otro petitorio dirigido al Gobernador, entregado esa misma noche en la Casa de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Blumberg exigió "reestructurar la policía, con capacitación, con dotación de equipamiento y tecnología conforme a la actualidad, con remuneraciones dignas al ejercicio de sus funciones y una organización jerárquica disciplinada y controlada conforme a la ley".[81]

Finalmente, un aspecto destacable es que, aún a pesar de los aspectos punitivos del discurso, Blumberg expresó una cierta concepción de la institucionalidad democrática que dio marco al tipo de liderazgo coyuntural que desplegó. Esta concepción se expresó al menos en tres dimensiones identificables en el material empírico: el rechazo de la pena de muerte que exigían algunos manifestantes[82]; el ejercicio del derecho constitucional a peticionar ante las autoridades[83] y el respeto por los gobernantes legitimados por el voto popular.[84] Estos planteos reflejan la intención de Blumberg por liderar una demanda social de endurecimiento penal y reformas en el sistema de seguridad que no excediera los cauces de lo que él consideraba como fronteras democráticas.

4.2. Activismo civil: el rol de familiares de víctimas, ONGs y cultos religiosos

Uno de los primeros actores colectivos en movilizarse en torno al caso Blumberg fueron los familiares de víctimas de violencia.[85] En un primer momento, a pocas horas de la

aparición sin vida del cuerpo de Axel, con la intención explícita de brindarle acompañamiento anímico y apoyo en el reclamo, se nuclearon en torno al padre de la víctima una serie de organizaciones de familiares y de agrupaciones informales de personas, con ideologías (a veces) contradictorias entre sí, y con diferentes niveles de compromiso militante, aunque todos ellos, a pesar de estos contrastes, atravesados por la condición de familiares de víctimas de distintos tipos de violencia homicida. En la noche del 31 de marzo de 2004, un grupo de familiares visitó a Juan Carlos Blumberg en su domicilio privado de la localidad de Martínez para darle su apoyo a la concentración del día siguiente.[86]

Un dato llamativo es la radical heterogeneidad de este colectivo grupal. En ese conjunto convivían personas que exigían políticas de mayor dureza contra la delincuencia con otras que denunciaban la violación sistemática de garantías constitucionales por parte del Estado. El origen social de las víctimas era muy contrastante. El perfil de los homicidios, también. Un análisis caso por caso encuentra poderosos empresarios devenidos en homicidas, hechos de violencia institucional, secuestros extorsivos cuyo desenlace fue la muerte del cautivo, homicidios en ocasión de robo y episodios de violencia de género, como femicidios y violaciones seguidas de muerte.[87] No obstante, la identificación inicial operada desde el común denominador de haber perdido la vida de un hijo o de un familiar directo en un homicidio, no impidió que pronto empezaran a manifestarse importantes diferencias en la manera de abordar y definir el problema de la violencia criminal.

Las diferencias se fueron acentuando a medida que se definía el contenido específico del "Petitorio Blumberg" y que el padre de la víctima consolidaba sus opiniones favorables al endurecimiento de las penas con sucesivas apariciones mediáticas. Página 12 fue el único periódico que además de reflejar el apoyo inicial de este amplio grupo de familiares, dedicó un espacio similar a la expresión de las diferencias una vez manifestadas.[88] Por ejemplo, la familia Wittis[89], históricamente comprometida con las causas de derechos humanos, emitió un comunicado cuyas definiciones más importantes coinciden conceptualmente con la posición de los actores reformistas. No obstante, a pesar de las diferencias, la familia Wittis apoyó a Blumberg en su denuncia de la corrupción policial y se comprometió a asistir a la marcha del 1 de abril.[90] En contraste, aunque ubicada en una misma perspectiva ideológica, Rosa Bru[91] desistió de concurrir a la movilización "porque no compartimos los criterios elegidos por los padres, no creemos que hay que endurecer las penas porque eso siempre termina perjudicando a los más débiles".[92]

Los periódicos también registraron reiteradamente la posición de una serie de ONGs:[93] muy particularmente la de Red Solidaria, una organización de gran presencia mediática en la post-crisis 2001/2002, años en lo que incrementó sus adherentes en forma exponencial. Su titular, el veterinario Juan Carr, y la etiqueta "Red Solidaria", registran 16 menciones en la unidad hermenéutica analizada. La posición adoptada por la organización puede considerarse como un apoyo activo y explícito a la convocatoria de Juan Carlos Blumberg[94], aunque en principio, sin un compromiso igual de intenso con el contenido del petitorio, sino más bien, con un rechazo explícito a las políticas duras, al menos por parte del titular de la entidad. Al ser consultado, Carr manifestó que "fuimos [a la marcha] solamente para acompañar el dolor de un padre. Siempre nos parece bien que la gente se manifieste y la acompañamos. Pero condenamos la idea de combatir la violencia con violencia. No creemos en la "mano dura" ni en aumentar las penas ni en bajar la edad de imputabilidad"[95].

Red Solidaria convocó a la sociedad a sumarse a la concentración en la Plaza de los Dos Congresos e impulsó particularmente las pequeñas concentraciones que tuvieron lugar en los centros urbanos de distintas ciudades de todo el país,[96] lo que contribuyó a federalizar la protesta. Para el mismo día en que se realizaba la convocatoria, el diario La Nación consignó la invitación por parte de Red Solidaria a "una jornada de reflexión que se realizará en colegios, universidades, entidades deportivas y templos".[97]

Por su parte, las organizaciones religiosas aportaron voces disonantes en relación al Petitorio Blumberg, incluso en medio del extremadamente sensible clima de opinión generado por el homicidio de Axel. El ejemplo más cabal fue la negativa de los tres representantes de los credos católico, judío y musulmán, convocados por el titular de Red Solidaria, a realizar un rezo interreligioso[98].

El padre Guillermo Marcó, entonces vocero del Arzobispado de Buenos Aires, manifestó que "el acto no daba como para ponerse a rezar"[99]. Al expresar los motivos de la negativa, afirmó que "Juan Carr nos solicitó efectuar un acto de oración interreligiosa (…), y dijimos que sí, pero después, pareciera que la cosa rotó hacia otra parte: con todo respeto, no daba como para ponerse a rezar mucho"[100]. La conducción de la Iglesia Católica, sostuvo una definición del problema y una propuesta de política que guardaba puntos de contacto con el enfoque reformista. La oportunidad específica en que los obispos católicos expresaron esta posición fue durante la reunión que mantuvieron con el Gobernador de la Provincia el día 7 de abril[101]. Allí, los obispos bonaerenses manifestaron su oposición a las políticas de "mano

dura" e incluso tuvieron definiciones propias de enfoques de reforma. Monseñor Aguer, titular de la diócesis de La Plata, la capital provincial, y representante del ala más conservadora del plenario de obispos, expresó que "es necesario hacer cambios en la policía"[102]. Monseñor Bargalló denunció explícitamente, durante la reunión, que Moreno, ciudad integrante de la diócesis a su cargo, era "zona liberada" para realizar secuestros extorsivos y remarcó el problema de la ineficiencia judicial: "no tiene sentido aumentar las penas, el problema es que la justicia llega tarde a los hechos"[103]. Por su parte, el Obispo Rubén Frassia, titular de la diócesis Avellaneda-Lanús, ubicada al sur del Conurbano Bonaerense, rechazó el incremento de penas como una forma válida de abordaje del problema delictual y puso énfasis en el campo de las políticas sociales: "las soluciones no están en el endurecimiento de las penas sino en educar a la gente y en que siempre las sanciones deben apuntar a la rehabilitación".[104]

Por su parte, el rabino Daniel Goldman, también convocado al rezo interreligioso, condenó moralmente la estrategia de aprovechar la nueva estructura de oportunidades abierta por la muerte de Axel Blumberg: "es canallesco utilizar el dolor de un padre para que obtenga rédito el bando de quienes producen violencia, desde la delincuencia o desde las fuerzas de seguridad".[105] El rabino también rechazó la propuesta de endurecer las penas previstas en el Código Penal: "nos oponemos a toda forma inhumana de combatir la violencia. Por eso hemos preferido escuchar primero el discurso del señor Blumberg, para ver si adheríamos o no. Queremos respetar el tiempo de dolor pero no unirnos a ese discurso".[106]

Mediante definiciones más globales y menos específicas que las asumidas por Goldman, la posición del representante del Centro Islámico de la República Argentina, su entonces Secretario General, Omar Abboud, se inscribió en la misma línea que la asumida por el resto de los religiosos convocados: "nos hemos limitado a acompañar al padre de Axel en su dolor. Acompañaremos también el pedido de la gente de que se instrumenten las medidas necesarias para acceder a la justicia y que se termine la violencia".[107]

En lo que hace a la multiplicidad de cultos cristianos de orientación evangélica, resulta muy difícil generalizar a causa de la gran fragmentación que presenta ese universo de manifestaciones religiosas. Sin embargo, el 3 de abril de 2004, dos días después de la primera convocatoria de Blumberg, el Consejo Nacional Cristiano Evangélico (CNCE) realizó un acto frente al Obelisco, ubicado en la CABA, con motivo de profundizar el reclamo de igualdad en el ejercicio del derecho al libre culto. El padre de Axel no sólo asistió al acto, sino que los

organizadores le permitieron subir al escenario y hacer uso de la palabra para dirigirse a las decenas de miles de fieles que se habían concentrado.[108] El pastor Rubén Proiett le brindó un activo apoyo al petitorio Blumberg y hasta manifestó el compromiso de las iglesias evangélicas de trabajar en su favor, no obstante lo cual también coincidió con la mayor parte de los actores analizados en señalar a las "fuerzas de seguridad muchas veces corruptas y una justicia ineficiente" como causales de la situación delictual.[109]

Finalmente, el debate entre especialistas provenientes de universidades y *think tanks* fue escasamente reflejado por los medios de comunicación. Encontramos apenas dos referencias: una de ellas a Marcelo Sain,[110] experto en seguridad pública y ex Viceministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, de posiciones marcadamente reformistas, y a Paola Spátola, titular del Centro de Estudios Convergencia Ciudadana y ex asesora de Carlos Menem,[111] quien criticó la reforma emprendida en 1997 por León Arslanián y propuso reincorporar a policías exonerados en aquella etapa por tratarse de los recursos humanos "con mayor experiencia". Excepto para Página 12 –y en escasa medida– el debate entre expertos no parece haber ocupado un espacio mediático relevante en este período.

4.3. Movilización social: grupos sociales e instituciones intermedias en la construcción de la marcha del 1 de abril

En la tarde/noche del 1 de abril de 2004, alrededor de 150.000 personas, según la cantidad promedio estimada por diversas fuentes,[112] colmaron de bote a bote la Plaza de los Dos Congresos, con el objetivo explícito de acompañar el reclamo de seguridad y justicia encabezado por Juan Carlos Blumberg. A esa cifra debe añadírsele otra cantidad de personas, que en un gran número –más difícil de estimar que el anterior–, se congregaron en las plazas céntricas de varias decenas de ciudades de todo el país[113], otorgando a la marcha una extensión de alcance federal.

La construcción de ese escenario de movilización –con las características específicas que asumió– no hubiese sido posible sin el apoyo (tácito o explícito) que los medios masivos de comunicación le brindaron a la convocatoria de Blumberg, y sin el activismo desplegado por diversas organizaciones en torno al reclamo. Sin embargo, es evidente que estos dos factores, por sí solos, no son suficientes para dar cuenta de la inusual dimensión que alcanzó la movilización social realizada en favor del petitorio Blumberg. Ese día, decenas de miles de personas decidieron tomar participación directa en la gestión de las políticas públicas, ya sea

mediante un reclamo inespecífico y genérico de mayor seguridad y justicia, o bien a través de un apoyo activo y explícito a las medidas concretas sugeridas por el Petitorio Blumberg, el cual se expresó en las firmas recolectadas en su apoyo y en las manifestaciones de aprobación con que la multitud congregada frente al escenario acompañó la lectura del petitorio.

Aunque no resulta sencillo –por falta de datos– reconstruir las características económicas, sociales, culturales y políticas de los participantes congregados bajo el liderazgo coyuntural de Blumberg el día de la marcha, casi todas las crónicas describen su composición como de "clase media" y "medio-alta".[114]

En tal sentido, un dato relevante para interpretar el proceso de adopción de la reforma policial es el contraste que surge entre el carácter policlasista de la demanda y el predominio de las clases medias en la composición social de los movilizados. En este punto, es necesario eludir el peligro que supone cierta visión reduccionista del asunto. El reclamo de mayor seguridad y justicia demandaría demasiadas notas al pie si se lo pretende definir como "una demanda de clase". No sólo se trata de un reclamo que trasciende las fronteras de la estratificación social, sino que también existen indicios de que la pertenencia de clase no determina las opiniones con respecto a la inseguridad y las preferencias de política (Kessler, 2009). No obstante, esto no implica que la inseguridad -y su problematización como cuestión pública- carezcan de toda dimensión de clase, en tanto esto implicaría desconocer el efecto que tiene sobre la estructuración de la opinión pública la ostentación de un mayor poder relativo por parte de los grupos de clase media y medioalta. La pertenencia de clase es un factor interviniente que juega un rol altamente condicionante de la forma en que el problema de la inseguridad se define públicamente.

El estudio de los mecanismos de organización y convocatoria a la marcha del 1 de abril, desplegados por un grupo identificable de instituciones y grupos sociales, constituye un aspecto central del proceso de movilización. La crónica periodística da cuenta de la intervención estratégica, en el momento embrionario de la marcha, de una serie de grupos vecinales e instituciones privadas geográficamente situadas en las localidades más acaudaladas de la zona norte del Conurbano Bonaerense. Por ejemplo, los vecinos de la localidad de Martínez (San Isidro) y el entramado social nucleado en torno a las instituciones educativas a las cuales Axel había asistido, se organizaron para impulsar la recolección de firmas en favor del petitorio y promovieron la concentración del 1 de abril. De hecho, la

primera movilización en apoyo al reclamo estuvo protagonizada por un nutrido grupo de vecinos de la familia Blumberg que se congregó frente a su domicilio.[115]

Las comunidades educativas nucleadas en torno a las instituciones de pertenencia de Axel[116], desempeñaron un activo rol en la convocatoria así como en el dispositivo de recolección de firmas en favor del endurecimiento de las penas[117]. Directivos y alumnos del ITBA, donde el joven Blumberg estudiaba ingeniería, también recogieron adhesiones. Más aun, el gobierno de la institución subió a su página web las planillas con el petitorio completo para que los ciudadanos interesados en apoyarlo pudiesen descargarlo por esa vía y presentarlo luego con las firmas correspondientes[118]. La Nación reflejó que el 1 de abril a las 18:00 hrs., en la esquina de las Avenidas Madero y Corrientes, se había "autoconvocado" un grupo de docentes y alumnos del ITBA para luego marchar juntos hacia el Congreso Nacional[119]. En el Colegio Carmen Arriola de Marín, igualmente ubicado en la ciudad de San Isidro, donde Axel cursó los estudios primarios, un importante grupo de personas se apostó para recolectar firmas en favor del petitorio[120]. Finalmente, el diario Clarín informó que a partir de las 15:30 del 1 de abril, un conjunto de estudiantes de escuelas secundarias de la zona norte, además del Göethe Schule, arrancarían una "caravana" que pasaría primero por el domicilio de la familia Blumberg, para luego seguir camino hacia la Plaza de los Dos Congresos.[121]

Así, parte del entramado sociofamiliar tejido en torno a las instituciones educativas mencionadas, privadas la tres y de acceso restringido en virtud sus altos aranceles, ligadas a las clases altas residentes en los barrios más acomodados de la zona norte del conurbano y la capital, dentro del contexto del impacto producido por el secuestro y homicidio de Axel Blumberg, un joven inserto en ese entramado, adoptaron una posición política explícita a partir de la cual apoyaron el incremento de las penas como estrategia adecuada para enfrentar la inseguridad. Este entramado social políticamente no organizado, tejido en torno a las instituciones educativas y a la pertenencia a los barrios de la zona norte, emerge como un grupo social que toma posición política y asume una actitud militante que rompe con lo que cabe esperar en un contexto de normalidad, puesto que este tipo de instituciones privadas, a diferencia de las universidades y escuelas públicas, mantienen habitualmente una marcada distancia en relación al debate político.

4.4. Opinión pública: apoyo a la mano dura, confianza en la policía y expectativas ciudadanas

La encuesta anual de Latinobarómetro incluyó en los años 1995 y 2004, una pregunta destinada a evaluar el consenso social vigente en torno a las políticas de "mano dura".[122] En 1995, el 45,5% de los encuestados respondió que "un poco de mano dura no viene mal al país", mientas que el 44,8% se sintió identificado con la frase "la mano dura no es buena". Esto sugiere que a mediados de los años noventa, dos años antes de iniciarse la primera reforma policial y en plena vigencia de las políticas de seguridad identificadas con la "maldita policía", las opiniones en torno a la necesidad de incrementar o no la rigurosidad penal del Estado, se encontraban equitativamente repartidas a favor y en contra. Nueve años después, la encuesta de 2005 reveló un cambio sustancial en la distribución de las opiniones: mientras el 26,9% respondió que "la mano dura no es buena", el 69,2% sostuvo que "un poco de mano dura no viene mal", lo que significa que al momento de iniciarse la segunda reforma policial, casi siete de cada diez argentinos tenían una postura favorable a endurecer el sesgo de las políticas de seguridad.[123]

Por otra parte, poco antes de iniciarse la segunda reforma policial, un sondeo de la empresa Analogías reveló un apoyo ampliamente mayoritario a las demandas de endurecimiento penal contenidas en el Petitorio Blumberg. Las dos propuestas que menor acuerdo cosecharon fueron la eliminación de la excarcelación para el delito de tenencia y portación ilegal de arma de fuego y la creación de un registro de números de telefonía celular. Sin embargo, el sondeo demostró que ninguna de las iniciativas contenidas en el petitorio, evaluadas por separado, registraba un nivel de apoyo inferior al 70%.[124]

Ahora bien, evaluar estos años en forma aislada nos brinda información limitada. Otamendi (2012, 2014, 2015) ha demostrado que los niveles de "punitivismo público" no son tan elevados como algunos actores postulan. Del citado trabajo podemos extraer los siguientes datos para extraer esta afirmación: la opinión sobre el tipo de prevención más eficaz para mejorar la seguridad; la preferencia de pena para un joven reincidente culpable de robo de vivienda y la preferencia de pena para un joven de 15 años que comete un robo con arma de fuego.

En primer lugar, los datos referidos al grado de apoyo a la pena de muerte y al aumento de penas como forma de enfrentar la inseguridad, denominado "prevención

negativa", es llamativamente más bajo de lo que intuitivamente cabría esperar. Entre 2003 y 2007, el apoyo a este tipo de acciones penales exhibió un promedio del 10,2%, situándose por debajo de las preferencias por otro tipo de acciones, como la prevención social y situacional del delito. Las estrategias de prevención social, consistentes en acciones tales como planes de inclusión laboral, asistencia social y política educativa, tuvo un promedio de apoyo del 31,4% en el quinquenio 2003-2007, aunque con una tendencia decreciente que registró un pico de apoyo del 43,4% en 2005 y del 21,8% en el segundo semestre de 2007. Por su parte, la prevención situacional, que se refiere a las acciones de patrullaje y presencia policial en el espacio público, aparecen como la estrategia predilecta por la mayoría de los encuestados para todos los años del mismo período, con un promedio de apoyo del 47,5% (Otamendi, 2014, p.164).

El segundo indicador es la medición de preferencias en cuanto al tipo de pena que debería recibir un joven reincidente culpable del delito de robo en una vivienda. En el período 2003-2007, el promedio de quienes opinaban que la pena debía ser de prisión fue del 51,8% mientras que el 25,2% se mostraba a favor de una pena consistente en un servicio comunitario (Otamendi, 2014, p.165). Sumado a ello, en la onda 2006-2010[125], quienes consideraban que un menor de 15 años culpable de robo con arma debía recibir la misma pena que un adulto se mantuvo en un promedio del 52,4%, mientras el 47,5% consideraba que debía aplicársele una pena distinta (Otamendi, 2014, p.166).

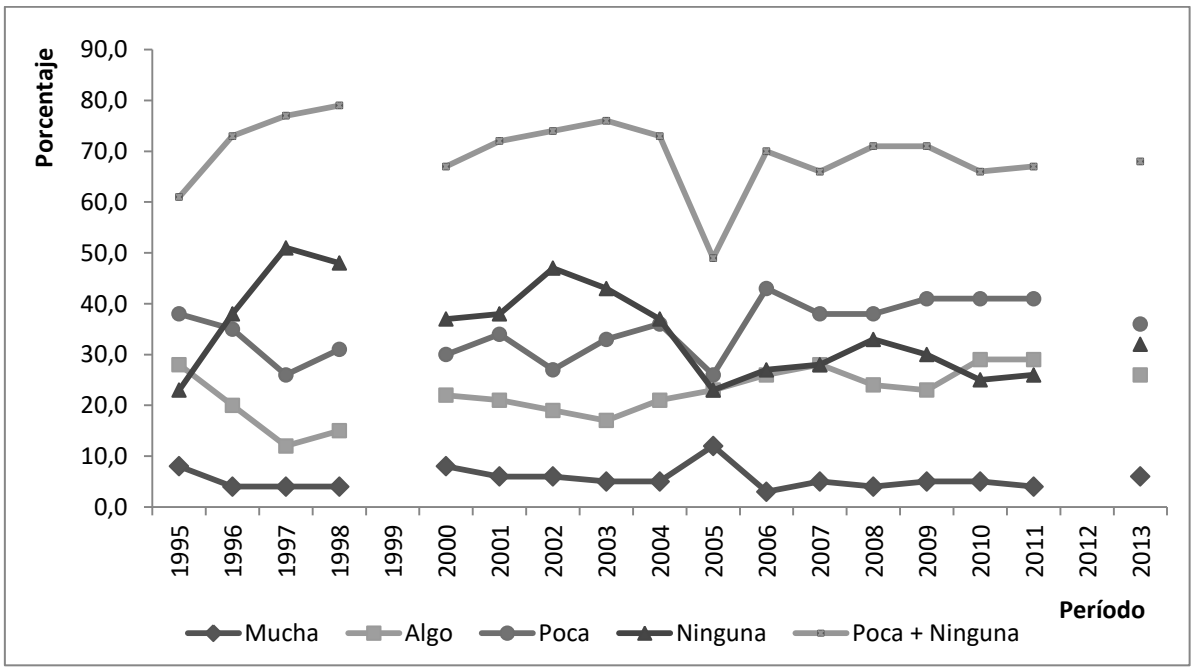
A pesar de los discursos e imágenes de punitivismo exacerbado que suelen circular en diversos ámbitos, los datos empíricos no corroboran que la sociedad argentina sea particularmente propensa a castigar con dureza a las personas que comenten delitos. En todo caso, las posiciones en la opinión pública son heterogéneas y no existe un consenso punitivo unánime. Esta disparidad de posiciones se manifiesta en los niveles de preferencia por estrategias de prevención situacional y social del delito antes que por la pena de muerte y el aumento de las penalidades, así como en la falta de unidad de criterio en cuanto a cómo el Estado debería tratar a un joven que comete un delito contra la propiedad.

Asimismo, no parece haber una coincidencia entre el rechazo o adhesión a las políticas de mano dura por parte de la opinión pública y los momentos de adopción, desarrollo, interrupción y retroceso de las estrategias de reforma policial. En 1995 el grado de rechazo a la "mano dura" a nivel país, según la encuesta anual de Latinobarómetro, era del 44,8%, y ese rechazo coincidió en el tiempo con la etapa más álgida de la "maldita policía". Por el

contrario, al momento de inicio del proceso de reforma policial, en abril de 2004, el nivel de punitivismo público era el más alto de la década, lo que se vio reflejado tanto en el soporte mayoritario a la "mano dura" como en el apoyo a las propuestas del Petitorio Blumberg.

El nivel de confianza social en la policía también ha sido asociado a las políticas de reforma policial. Según los datos de la encuesta anual de Latinobarómetro, la confianza de los argentinos en sus policías es mayoritariamente baja y no ha sufrido modificaciones dramáticas en los últimos dieciocho años. En el período 1995-2013, la cantidad de personas que han manifestado a nivel nacional tener "poca" o "ninguna" confianza en las policías presenta un promedio del 62,1%, con un pico máximo de desconfianza en 1998, cuando alcanzó el 79%, y un pico mínimo en 2005, cuando registró el excepcional guarismo de 49%. En el mismo período, la desconfianza superó el 70% en diez de los diecisiete años para los cuales disponemos de mediciones.

Gráfico 6. Grado de confianza en las instituciones policiales argentinas, 1995-2013



Fuente: elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro (no hay datos para los años 1999 y 2012)

Por otra parte, un sondeo realizado por la consultora Analogías durante los primeros días del mes de abril de 2004 dio cuenta de la vigencia de una impugnación fuertemente mayoritaria en la sociedad bonaerense hacia el trabajo policial. Según este sondeo, frente a la

pregunta por la aprobación o desaprobación del desempeño de la policía de la provincia, el 81% de los encuestados se inclinó por la segunda opción. Apenas el 14% de los encuestados declaró tener una buena imagen de la agencia policial.[126] De este modo, más de 8 de cada 10 bonaerenses estaban disconformes con el servicio de la policía de su provincia en el mismo momento en que el conjunto de los decisores políticos nacionales y provinciales se encontraba debatiendo el rumbo futuro de la política policial.

El mismo sondeo relevó que buena parte de la sociedad bonaerense consideraba a la policía como un actor responsable del insatisfactorio umbral de seguridad percibido. Frente a la pregunta por el destinatario del reclamo expresado en la primera marcha convocada por Juan Carlos Blumberg, uno de cada cuatro encuestados respondió como primera opción la "policía bonaerense". La institución policial se ubicó en esta pregunta incluso por encima de su máximo responsable político y administrativo, el Gobernador Felipe Solá, puesto que uno de cada cinco encuestados mencionó en primer lugar al titular del ejecutivo provincial[127]. La directora de la empresa que efectuó el sondeo, Analía del Franco, resumió los resultados con la siguiente apreciación: "sin dudas la gran demanda es que se transforme la policía bonaerense. La gente la ve poco profesional y encima con altos niveles de corrupción".[128]

Finalmente, otro dato relevante es la percepción ciudadana del nivel de compromiso que el Presidente Néstor Kirchner debía asumir con respecto a la política de seguridad bonaerense. Según el sondeo de Analogías, el 94% de los encuestados opinó que el titular del PEN debía involucrarse activamente en el tema[129]. De este modo, aun cuando la opinión pública no le atribuyó al Presidente la responsabilidad de la situación de inseguridad, ni tampoco el efecto del caso Blumberg hizo mermar significativamente su entonces elevado caudal de imagen positiva, el secuestro seguido de muerte del joven dio inicio a una etapa en la cual la opinión pública interpeló al Presidente Néstor Kirchner en la búsqueda de un nuevo abordaje estatal del problema de la inseguridad.

4.5. La posición editorial de los medios de comunicación

Este último apartado analiza la posición de los medios en tanto actores,[130] a partir de las opiniones vertidas en sus espacios editoriales.[131] Las posiciones de los medios pueden ubicarse en un continuo que va desde la abierta impugnación de la mano dura por parte de Página 12, quien subrayó además la necesidad de una reforma policial, hasta el apoyo de algunos columnistas de La Nación al Petitorio Blumberg, y lo que es más sintomático, un

inicial silenciamiento de la corrupción policial como parte de la inseguridad. No obstante, el análisis de las editoriales también permite observar el desarrollo de un consenso en torno a la necesidad de una reforma policial y una tematización de la corrupción policial como parte insoslayable del problema de la inseguridad.

En principio, el análisis permite observar que la causa Blumberg y la convocatoria a la marcha recibieron un fuerte apoyo por parte Clarín y La Nación, lo que se verifica en una cobertura intensa y detallada, con una narrativa complaciente, sobre todas las etapas del proceso de movilización y demanda[132]; mientras que Página 12, por su parte, también realizó una cobertura igualmente intensa, aunque presentada en forma crítica. Ahora bien, esta contribución a la difusión de la causa de Blumberg no comprometió necesariamente la posición editorial del medio sobre las políticas de seguridad ni el contenido del Petitorio Blumberg.

En las editoriales de Clarín puede percibirse una impugnación moderada de los enfoques de mano dura, una promoción del abordaje integral de la problemática criminal y una explícita tematización del problema de la corrupción policial.[133]

El primero de los editoriales afirma que el Estado tiene la obligación de "dar las respuestas convincentes para que el malestar ciudadano (…) siga encaminado en la reivindicación de la justicia y la democracia y no sea atraído por los autoritarios e intolerantes que alimentan sus fuerzas de la frustración social".[134] Lejos de sumarse a una ola punitivista, la editorial advierte sobre los peligros de que el malestar social derive en el incremento del capital político de sectores autoritarios. Sumado a ello, sostiene que el deterioro de las condiciones sociales se encuentra en el origen de la cuestión criminal y propone la implementación de políticas públicas que incidan integralmente sobre los distintos aspectos del fenómeno: "el aumento de la inseguridad puede asociarse con el empobrecimiento de amplias capas de la población y la expansión de una marginalidad que erosiona los valores morales y sociales de las personas". Indica que una política de seguridad "seria y de largo plazo debe contemplar una mejora en las condiciones de vida" de los más postergados, en tanto las "causas de la inseguridad son indudablemente múltiples".[135]

La primera editorial publicada por Clarín es explícita en dos oportunidades en relación al problema de la corrupción policial y a la complicidad de efectivos de "la bonaerense" con las bandas de secuestradores. El periódico observó que la masividad de la concurrencia a la

marcha ponía de manifiesto que "una buena parte de la población" ya no estaba dispuesta a seguir tolerando "las redes de complicidades entre delincuentes y policías"[136]. Más adelante, subrayó que en los casos de secuestros extorsivos "se ha comprobado que los delincuentes obraron con la complicidad de miembros de fuerzas policiales, especialmente en el territorio de la Provincia de Buenos Aires"[137]. Finalmente, en la editorial de Ricardo Roa (cuya sección se publicaba bajo el título "del editor al lector") puede identificarse una tercera impugnación a la complicidad entre policías y delincuentes, aunque esta vez mezclada con una demanda de mayor firmeza en el castigo: [es necesario] "que haya (…) un trato mucho más severo con los delincuentes y tolerancia cero con los policías corruptos (…) La inseguridad es una evaporación del Estado (…) Al punto de que son sectores de la misma policía o fuerzas de seguridad los que apoyan logísticamente y hasta a veces secuestran y matan por mano propia"[138].

El abordaje La Nación se distancia del expresado por el diario Clarín en lo referente a la concepción de las políticas de seguridad.[139] El diario fue revisando su posición a lo largo del tiempo transcurrido entre la aparición sin vida del cuerpo de Axel y la designación de León Arslanián al frente del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Bs. As. En la primera de sus cuatro editoriales[140], no hizo ninguna referencia al problema de la complicidad policial, cuestión que los otros dos periódicos ya habían empezado a tematizar. El eje argumental fue la necesidad de fortalecer la inteligencia criminal para enfrentar los problemas derivados del incremento de los delitos complejos. De esta manera, para La Nación, el problema de la inseguridad no tendría relación con la protección policial de las actividades ilícitas sino que se trataría básicamente de un problema técnico y presupuestario: la solución pasaría por destinar más "recursos" para aquellas "divisiones policiales que combaten delitos de alta complejidad", es decir, aquellas acusadas de corrupción y connivencia con el delito por buena parte del resto de los actores. La corrupción de la policía, presente en todos los discursos, permanece aquí silenciada.

En la segunda pieza[141], publicada 48 horas después, se encuentra la primera mención al problema de la corrupción policial, aunque el eje predominante de la posición, esta vez, es la reforma de leyes penales y la efectividad del castigo. Según el diario, los secuestros en el conurbano bonaerense "se han convertido en una suerte de pérfida y creciente industria (…) acerca de la cual no es descabellado inferir que convoca a auténticas mafias, estructuradas con la colaboración de policías corruptos y políticos inescrupulosos".[142] Asimismo, destacó que la

sociedad reclama que se aumenten las penas y se endurezcan los procesos: “será necesario que cualquier delincuente advierta algo que, lamentablemente, hoy no percibe: la posibilidad de ser apresado, de ser condenado y de que se cumpla efectivamente tal condena”.[143]

La tercera editorial exhibe dos aspectos que consolidan el enfoque “duro” en materia de seguridad. El texto contiene un sugerente párrafo que podría interpretarse como una impugnación global a las políticas de reforma policial, particularmente aquellas operadas sobre la policía bonaerense en los períodos 1997-1999 y 2002: “En el intento por poner fin a esta ola de inseguridad (…) se han descabezado cúpulas policiales, se han depurado las filas de las fuerzas del orden, se ha aumentado el número de efectivos en las calles y se han creado nuevas estructuras burocráticas; (…) Sin embargo, los resultados obtenidos han sido, hasta el momento, exiguos”.[144] Sumado a ello, el autor de la editorial propone una evaluación de las causas del incremento del delito a partir siete “razones”, que si bien incluyen la “corrupción policial”, vuelcan su peso explicativo sobre la faceta legal-penal de la cuestión. Entre ellas menciona el desempleo, la pobreza, la marginalidad y la corrupción policial, y subraya especialmente los cambios legislativos en el campo de la política criminal, como el cómputo de penas y el régimen de reincidencia.[145]

No obstante, a pesar de estas definiciones iniciales, la posición editorial de La Nación sufrió una cierta moderación con el correr de los días. Dos semanas después de la aparición sin vida de Axel Blumberg, el diario publicó una cuarta editorial[146] en la que ese cambio en el tono discursivo se expresaba en una impugnación explícita de las políticas de “mano dura”, una clara consideración sobre la integralidad del problema y en la atribución del fracaso de las reformas policiales a la falta de decisión política para sostenerlas en el tiempo: “…a veces se piensa que el mero aumento de la severidad de las penas prevista en la ley servirá para avanzar en la lucha contra la inseguridad. Claro, es un modo 'barato' de encarar la cuestión y actúa en muchas consciencias como un oportuno 'lavadero de culpas', pero lejos está de resolver el problema.[147]

Página 12 es quien ha sostenido a lo largo del tiempo la posición más definida en términos ideológicos. [148] El diario mantuvo desde sus inicios en la década de 1980 un especial interés por los temas vinculados a las políticas de defensa y las Fuerzas Armadas, las políticas de seguridad y la gestión de los organismos policiales, las cuestiones relativas al Poder Judicial y al Ministerio Público Fiscal, las modificaciones de las leyes penales y la administración de los servicios penitenciarios federal y provinciales, por ser éstos los ámbitos

del quehacer estatal en los que se han registrados las violaciones a los Derechos Humanos más numerosas y sistemáticas de nuestra historia reciente.

La posición de Página 12 en marzo de 2004 (y también después de esa fecha) se basó en una explícita defensa de la reforma policial como única alternativa de política pública capaz de lidiar con la corrupción, la violencia institucional y la inoperancia propia de las fuerzas policiales; y sostuvo un enfoque garantista del derecho penal y procesal penal, rechazando sistemáticamente cualquier política estructurada en términos de incremento de la presión punitiva del Estado. Del mismo modo, rechazó de plano la idea de que más cárceles y mayor cantidad de detenidos, especialmente por delitos menores, pudiera redundar en un mayor nivel de seguridad, y subrayó en forma insistente la corrupción de las fuerzas policiales, y en particular de la policía bonaerense, como fuente primordial en la explicación del fenómeno delictivo. En lo que hace puntualmente al brote de secuestros extorsivos correspondiente al período 2001-2004 en el cual se inscribió el homicidio de Blumberg, Página 12 dio cuenta largamente de la protección policial que recibían las bandas de secuestradores, contribuyendo en forma significativa a tematizar la inseguridad como un problema vinculado a las prácticas policiales.

4.6. Recapitulación de hallazgos

Si bien el caso Blumberg desató una ola de "pánico moral" y "punitivismo público" que derivó en una masiva marcha asociada a la exigencia de un incremento de las penas, un análisis más detallado del proceso revela heterogeneidades, complejidades y matices que una interpretación del proceso hecha exclusivamente en términos de un "brote manodurista" terminaría por oscurecer.

Por un lado, Blumberg sostuvo un discurso duro que generó una enorme adhesión en la opinión pública. La rediscusión de las políticas de seguridad desatada por el *affaire* generó la oportunidad para que un núcleo de legisladores punitivistas intentara retomar la iniciativa pública con propuestas de endurecimiento penal y ampliación de las facultades policiales, mientras que algunos medios de comunicación desarrollaron editoriales coincidentes con este clima. Estos discursos se afincaron sobre las clásicas representaciones derechistas acerca de los "derechos humanos de los delincuentes" y del establecimiento legal de sanciones penales como eficaces disuasores del delito.

No obstante, la evidencia sugiere que detrás, o por debajo, de esta ola "manodurista", se estaba construyendo otra definición del problema de la inseguridad, que a diferencia de lo ocurrido en Buenos Aires a fines de los años noventa, esta vez terminó por imponerse. En primer lugar, el discurso del propio Blumberg encontró un punto de diferencia con las narrativas más clásicas de la mano dura al problematizar la corrupción policial como causante de la inseguridad. Sumado a ello, entre los familiares de víctimas que acompañaron el reclamo de Blumberg las diferencias se hicieron latentes muy rápidamente, y aunque algunos decidieron acompañar la marcha mientras que otro abandonaron el proyecto una vez que el petitorio tomó forma, el punto de quiebre fue claramente la posición dura en relación a las penas. En un sentido similar, Red Solidaria y la CNCE convocaron activamente a la marcha, pero explícitamente se diferenciaron del discurso duro de Blumberg. En este contexto, los mayores recursos de poder que Blumberg puso en juego fueron su capacidad de movilización, su acceso a los medios y su autoridad moral como familiar de una víctima.

La Iglesia, por su parte, utilizando su poder simbólico y su autoridad moral como recurso de poder, mantuvo frente al Gobernador una posición en la que explícitamente problematizó la complicidad policial con los secuestros extorsivos, criterio que compartió con los representantes de otros cultos religiosos, en particular con los referentes de los cultos judíos y musulmán convocados al rezo interreligioso del 1 de abril. Finalmente, además de Página 12, históricamente comprometido con la reforma policial, el diario Clarín volcó en sus editoriales una posición marcadamente reformista en la que tematizó explícitamente la protección policial al delito como causa de la inseguridad y rechazó el endurecimiento de las penas como solución.

En suma, bajo el ruido del reclamo de mayores penalidades, se construyó en la sociedad civil una definición del problema compartida por una cantidad importante de actores estratégicos –que compitió con el "manodurismo"– en relación a que el endurecimiento de las penas era una solución ya fracasada, y más importante aún, se articuló un segundo consenso, incluso más amplio que anterior, en torno a que la protección policial del delito, y en particular del secuestro extorsivo, constituía un hecho causalmente asociado a la inseguridad que hacía imprescindible algún tipo de intervención radical, sistémica y a fondo sobre la policía bonaerense, un consenso del que sólo quedaron excluidos los actores ultra-punitivistas enquistados en el Congreso Nacional.

Los factores del contexto institucional también resultan centrales para comprender la dinámica del proceso. Por un lado, la vigencia relativamente consolidada de un régimen democrático estructuró las “lecturas” de los actores promotores de la marcha al momento de trazar sus estrategias, haciendo que se dirijan hacia el Congreso Nacional para reclamar la sanción de leyes penales, y apostando, al mismo tiempo, al acceso a los medios de comunicación como vía para generar presión sobre las esferas decisorias. Por otro, actores como los familiares de víctimas y la Red Solidaria, encontraron en el enorme vórtice social abierto por el caso Blumberg, una nueva oportunidad de difundir sus visiones sobre el asunto, promover sus propios reclamos y acceder a un espacio público que en otras coyunturas les permanecería vedado. Las organizaciones formales o informales que nuclean a estos activistas civiles, utilizaron como recursos de poder su capacidad de movilización, logística y convocatoria, así como su acceso a los medios de comunicación.

Sumado a ello, el caso activó mecanismos de solidaridad e identificación al interior de ciertos grupos y sectores sociales que no se vieron igualmente sensibilizados frente a casos similares, pero que esta vez, en virtud del volumen que había adquirido el caso, entendieron que asumir una conducta activa, como marchar o protestar, tenía sentido en relación al objetivo de hacer oír sus reclamos frente a las autoridades políticas.

Capítulo 5. Del desconcierto colectivo a la reforma policial: la construcción de una decisión política reformista

Este quinto capítulo está dedicado al estudio de las posiciones adoptadas por los actores del sistema político-administrativo como respuesta al nuevo escenario abierto por el caso Blumberg. El objetivo propuesto es avanzar en la comprensión del proceso mediante el cual terminó de construirse, al interior de los elencos gubernamentales, la decisión de adoptar una política de seguridad basada en la reforma de la policía bonaerense.

La exposición se distribuye en tres secciones. En la primera (5.1) se describe el sistema político argentino en la post crisis 2001-2002, en tanto fue éste el contexto institucional en que se adoptó la política de reforma policial. Aun cuando la policía bonaerense dependa de la administración provincial, un enfoque de escala sub-nacional no permite explicar la "hechura" de la política. En este sentido, es necesario observar el contexto político global a la luz de las consecuencias del caso Blumberg, los realineamientos en marcha al interior de la alianza de gobierno y las lecturas de las autoridades ejecutivas nacionales respecto del impacto político que la demanda social de mayor seguridad tendría sobre propio capital político.

La segunda sección (5.2) aborda la reacción de los actores legislativos y judiciales ante la inesperada dimensión pública del homicidio de Axel Blumberg, tomando como referencia central las posiciones adoptadas por los bloques legislativos y los magistrados judiciales en relación a las demandas del Petitorio Blumberg. Finalmente (5.3), se realiza un análisis cruzado de las posiciones asumidas por los tres liderazgos de mayor peso decisorio en el entramado de actores político-administrativo: el Presidente Kirchner, el Gobernador Solá y el jefe partidario Eduardo Duhalde.

5.1. El contexto de la decisión: el sistema político argentino en la post crisis

La intensa crisis de representación que sufrió la Argentina en el período 2001-2002 modificó sustancialmente la fisonomía de su sistema de partidos. A diferencia del proceso que tuvo lugar en Venezuela, la crisis argentina no encontró su salida en la emergencia de un *outsider* ajeno a los partidos políticos tradicionales (Levitstky, 2005, pp. 324-352), sino que fue administrada por el PJ hasta alcanzar un ciclo de relativa estabilidad social, política y económica durante las administraciones kirchneristas[149].

Este proceso de cambio presenta una serie de rasgos importantes al nivel de las instituciones formales. En primer lugar, derivó en el surgimiento de dos nuevas fuerzas partidarias que obtuvieron representación legislativa: el partido ARI y la alianza RECREAR. Ambos espacios se construyeron básicamente a partir de escisiones de la Unión Cívica Radical, que a pesar del colapso, logró sostener el control de gobernaciones e intendencias, aunque no volvió a contar con un liderazgo propio electoralmente competitivo a nivel nacional. Por su parte, el justicialismo, aunque afectado por el descrédito general de la clase política en la misma medida que la UCR, logró fortalecer su poder relativo a partir de dos dimensiones: una intensa mayoría legislativa que en diciembre de 2003 alcanzó 50,2% de la Cámara de Diputados y el 57% del Senado (Directorio Legislativo, 2007) y la consolidación de una poderosa estructura política con un fuerte arraigo territorial de base clientelar, lo que se vio facilitado por la fortaleza adaptativa del PJ producto de su "débil institucionalización formal" (Levitsky, 2005). Esa presencia se destacó especialmente en dos grandes núcleos electorales: el norte argentino, con 12 provincias que concentran el 22,3% del padrón nacional, y el Conurbano Bonaerense, con el 23,4% de los votantes, compuesto por 24 municipios de los cuales 17 eran gobernados por Intendentes justicialistas.

El sistema de partidos se encontraba desarticulado como resultado de la crisis de representación, a pesar de lo cual ambos partidos tradicionales, lejos del imperativo popular que exigía "que se vayan todos", siguieron manteniendo representaciones parlamentarias y territoriales importantes, aunque ahora bajo una correlación de fuerzas claramente favorable al justicialismo y con un partido radical carente de liderazgos con proyección electoral de alcance nacional. En este marco, la superación de la crisis de representación no encontró su cauce en la aparición de un líder antisistema sino en la emergencia de un liderazgo proveniente de la estructura justicialista: el Gobernador santacruceño Néstor Kirchner, quien habiendo obtenido apenas el 22% de los votos en la elección presidencial de 2003, construyó su legitimidad en forma directa desde el ejercicio del cargo de Presidente, apelando al pueblo sin intermediaciones, explotando vías alternativas a la legitimación electoral formal y maniobrando políticamente en un escenario de alta incertidumbre por la carencia de una estructuración fuerte en el sistema de partidos.[150]

Así, el debate de las leyes Blumberg y la rediscusión de las políticas de seguridad en Bs. As., tuvo lugar en un contexto de hegemonía institucional y territorial del justicialismo, aunque con una disputa en ciernes por el liderazgo del partido entre el ex Presidente Duhalde,

que aún contaba con la lealtad de un conjunto de jefes locales y de grupos legislativos, y el Presidente Kirchner, quien identificó a Duhalde con "lo viejo", y se afincó en los recursos de poder que le brindaron la administración del presupuesto nacional y la estructura del Estado para construir una alternativa política que doblegó definitivamente al duhaldismo en las legislativas de 2005.

5.2. Actores legislativos, partidarios y judiciales al calor del fenómeno Blumberg

5.2.1. Actores legislativos y partidarios

El ingreso al Congreso Nacional de los proyectos de ley contenidos en el Petitorio Blumberg, funcionó como un punto de inflexión en la toma de posición de los legisladores.[151] Una vez que los presidentes de ambas cámaras legislativas, a saber: el Vicepresidente Daniel Scioli por el Senado y Eduardo Camaño por la Cámara de Diputados, asumieron con Juan Carlos Blumberg el compromiso de darle un inmediato tratamiento al petitorio, el margen de maniobra para mantener posiciones ambiguas se achicó sustancialmente. Con cerca de 150 mil personas movilizadas en Plaza de Mayo y otras varias decenas de miles haciendo lo propio en las principales ciudades de todo el país, el debate parlamentario se tornó ineludible.

Apenas ocurrido el hecho, tomó protagonismo público un núcleo de diputados promotores de políticas de endurecimiento de la legislación penal y el accionar policial. Los representantes más visibles de ese grupo fueron Carlos Ruckauf, Jorge Casanovas y Mirta Pérez.[152] Ruckauf era entonces un influyente dirigente justicialista que había ocupado los cargos de Vicepresidente de la Nación en la segunda administración de Carlos Menem (1995-1999) y Gobernador de la Provincia de Buenos Aires entre diciembre de 1999 y fines de 2001, cuando renunció al cargo para asumir como Canciller. En el marco de un gobierno nacional que empezaba a construir una política de estado en materia de Derechos Humanos, y habiendo abandonado la gobernación bonaerense en el peor momento de la crisis, Ruckauf había perdido considerablemente su predicamento en la sociedad. Sin embrago, el caso Blumberg le brindó una oportunidad para intentar un retorno al centro de la escena política.

Ruckauf asumió públicamente una posición de cerrada defensa de la figura del padre de Axel: "primero intentarán deteriorar las ideas de Juan Carlos Blumberg, después tratarán de que pase el tiempo para bajar los niveles de ansiedad de la gente, y finalmente van a empezar a atacarlo a él".[153] Una vez ingresado el petitorio, Ruckauf operó en favor de la

conversión en ley de las propuestas de Blumberg.[154] Diversos artículos le atribuyen una influencia directa o indirecta en la redacción del petitorio a través de su compañero de banca Jorge Casanovas.[155] De hecho, durante el primer debate de la Comisión de Legislación Penal, Casanovas debió aclarar que no era asesor de Blumberg, pero que sí había procurado ayudarlo, por pedido de aquél, con las respuestas a las preguntas políticas de un programa televisivo.[156] Dentro de este grupo de legisladores, también se alineó la diputada Mirta Pérez, madre de un adolescente víctima de un homicidio en ocasión de robo. Página 12 le atribuyó haber sido quien invitó a Blumberg a la sesión de la Comisión de Legislación Penal en la cual se trataron los proyectos legislativos vinculados al petitorio[157]. La invitación hubiera pasado desapercibida de no haber sido por el hecho de que Blumberg, un ciudadano común sin responsabilidades institucionales de ningún tipo, intervino sin más en el debate parlamentario de la comisión, ocasionando un hecho inédito en los 162 años de historia constitucional argentina.

Por su parte, los titulares de ambas cámaras legislativas asumieron el rol de administradores políticos de las demandas de Blumberg. El Vicepresidente Scioli recibió el petitorio de manos del padre de Axel y se comprometió a impulsarlo en la Cámara de Senadores. Accionó públicamente mediante declaraciones amplias y contenedoras, con cierto grado de ambigüedad, mostrándose a favor de las reformas, aunque con un apoyo cauteloso, lejos del enfático reclamo de mano dura encabezado por el núcleo de diputados punitivistas descripto más arriba. Como resultado del compromiso, Scioli impulsó la sesión especial para el tratamiento de los proyectos de reforma penal.

La posición de la mayor parte del heterogéneo bloque justicialista fue recogida por los tres diarios a través de las expresiones del titular del bloque, José María Díaz Bancalari. Su posición, y por extensión, la de buena parte de su bloque, consistió en un apoyo crítico al petitorio Blumberg. Así, otorgó un apoyo general al tratamiento de las reformas legislativas impulsadas por Blumberg pero un tanto abstracto en relación a ciertas demandas específicas y concretas.[158] El diario Página 12 recogió el 5 de abril una declaración que resumió esta posición: “los puntos que plantea Blumberg no están tirados de los pelos, son razonables. Pero tampoco podemos salir a legislar de manera espasmódica, hay que respetar una concepción de lo que son las leyes penales”.[159]

A medida que el debate fue avanzando, algunas tomas de posición fueron expresadas con mayor claridad. En una conferencia de prensa que brindó junto al Gobernador Solá, Díaz

Bancalari comprometió la posición favorable de su bloque a la sanción de una reforma al Código Penal para que la pena de prisión o reclusión perpetua "se aplique hasta el última día".[160] Al mismo tiempo, relativizó el incremento de penas como eje de la política de seguridad: "lo que la sociedad reclama es que las penas sean de cumplimiento efectivo (…) existen casos donde la pena de perpetua se transforma en una pena que no alcanza a cumplir los 10 años. No somos representantes de la mano dura, pero tenemos que tener claro que este tema no se va a resolver sólo con la legislación".[161]

Con el correr de los días, la presión pública para la sanción de la reforma penal fue *in crescendo*, y las divergencias definición del problema y las iniciativas promovidas por Blumberg se hicieron más explícitas. Díaz Bancalari fue una de las primeras voces oficialistas que refutó algunas de las demandas de Juan Carlos Blumberg al responder que "hay muchas normas que reclama Blumberg que ya están en vigencia desde hace tiempo",[162] y se pronunció en contra de la prisión preventiva para los casos de portación ilegal de armas de fuego[163]. Finalmente, en la declaración pública que reflejó con mayor vehemencia las reservas del oficialismo en relación a la sanción de la reforma penal impulsada por Blumberg, Díaz Bancalari afirmó que "nos están pidiendo medidas para circunstancias que son consideradas ´de excepción´, pero hay que tener en cuenta que lo mismo ocurrió el 24 de marzo de 1976 y que después pasó lo que pasó, a partir de decisiones aprobadas por los legisladores".[164] Por su parte, las posiciones públicas reflejadas en los medios relevados expresadas por el presidente del bloque de Senadores del PJ, Miguel Ángel Pichetto, fueron más esporádicas, pero generalmente favorables al tratamiento de las reformas penales tal como habían sido propuestas por Blumberg.

El análisis de la dinámica política entablada por los actores parlamentarios nacionales arroja un dato interesante: es en las posiciones de los senadores y diputados opositores donde encontramos las primeras afirmaciones acerca de la necesidad de una reforma de las instituciones policiales. Varios legisladores de la UCR y del ARI sostuvieron posiciones conceptualmente similares a las que pocos días más tarde impulsarían el Presidente Néstor Kirchner y el Gobernador Felipe Solá. Dentro del universo parlamentario nacional, no fueron los legisladores oficialistas sino los opositores los que impulsaron el ingreso en la agenda pública de la reforma policial.

La posición expresada por el presidente del bloque radical, el diputado Pernasetti, giró en torno a dos ejes: el compromiso de su bloque en la colaboración necesaria para sancionar

las reformas penales y la demanda al gobierno nacional de un "plan integral" de seguridad y una "política de estado" en la materia. El 2 de abril afirmó que "vamos a estar en la sesión espacial, y vamos a colaborar en la sanción de las leyes que hagan falta, pero exigimos también una política integral de seguridad que no se logra sacando leyes, porque de hecho en los últimos dos años sacamos más de diez"[165]; y el 3 de abril, La Nación reflejó una posición en la que sostenía que "la demostración de ayer [en referencia a la marcha] mostró la necesidad, más allá de la sanción de leyes, de que todos los sectores y los tres poderes de la República seamos capaces de fijar políticas de estado en materia de seguridad".[166]

El Senador Nacional por San Luis Jorge Agúndez (UCR), presidente de la Comisión de Justicia y Asuntos Penales, a pesar de haberle dado apoyo parlamentario a la convocatoria para la sesión extraordinaria del miércoles 7 de abril, exigió públicamente "una reestructuración a fondo de la Policía Bonaerense" [167]. Durante el debate de la Comisión de Legislación Penal de la cámara baja, la diputada radical Patricia Panzoni defendió la política de seguridad implementada por el Ministro Arslanián y el Gobernador Eduardo Duhalde entre abril de 1998 y agosto de 1999, y relativizó la pertinencia de las iniciativas en tratamiento al afirmar que "la política de mano dura que se implementó luego fracasó de manera rotunda y ahora sufrimos las consecuencias".[168]

Por su parte, los diputados aristas Laura Musa y Eduardo Macaluse no sólo plantearon la necesidad de la reforma policial sino que retomaron la misma línea argumental y el mismo diagnóstico que dieron marco conceptual y fundamento político a la primera intervención de León Arslanián al frente de la seguridad bonaerense. Musa impugnó explícitamente el contenido del petitorio Blumberg: "estos proyectos no resuelven el problema. Nos estamos mintiendo y les estamos mintiendo a las víctimas. Lo que se quiere aprobar es un placebo".[169] El día anterior había afirmado que "estamos muy preocupados por la inseguridad, pero no puedo mentir a las víctimas, utilizarlas en su dolor, y decirles que la solución pasa por modificar el Código Penal. Hay que estudiar y combatir la connivencia entre el poder político, las bandas de delincuentes y la corrupción policial"[170]. El mismo eje argumental sostuvo Macaluse: "hay connivencia entre políticos, policías corruptos y lo judicial", y rechazó también la eficacia del incremento de las penas como instrumento de disuasión de las conductas delictivas[171].

La posición de la líder partidaria del ARI, Elisa Carrió, fue reflejada en una oportunidad por el diario Página 12. Carrió colocó el eje en la corrupción política al afirmar

que la crisis de seguridad es “un problema de la política” e impugnó la capacidad del Presidente de la Nación de impulsar una reforma policial: “el problema es que Kirchner es socio del socio” [en referencia a Duhalde, señalado por Carrió como “socio” de la corrupción policial]. Del mismo modo, relativizó que el problema pudiera abordarse eficazmente mediante reformas legislativas: “si yo soy socia de la policía corrupta ya no es un problema de normas sino de conductas”[172].

Finalmente, el ex Presidente Menem y su ex Secretario de Seguridad Interior, Miguel Ángel Toma, asumieron una posición de extrema derecha al proponer que las Fueras Armadas sean incorporadas a tareas de prevención del delito, lo que se encuentra expresamente prohibido por las leyes 24.059 de Seguridad Interior y 23.554 Defensa Nacional.

5.2.2. Jueces y Fiscales

El relevamiento de la posición de los jueces federales y provinciales del Poder Judicial, así como de los agentes fiscales del MPF de ambas jurisdicciones, dan cuenta de la complejidad propia de ese universo de actores. El mundo judicial es un terreno de intensos conflictos, en el que entran en juego intereses, valores y representaciones enfrentadas.[173] En tal sentido, el material empírico muestra un contraste entre la reacción de tipo corporativo que un sector importante del Poder Judicial, nucleado en torno a la Asociación de Magistrados, manifestó ante las críticas recibidas desde PEN y la sociedad civil, y la presencia de un actor disrruptivo proveniente del mismo campo judicial, el Juez Fernando Marotto, quien denunció la presunta connivencia por acción u omisión de políticos, policías, jueces, fiscales y organizaciones criminales en la comisión de secuestros extorsivos. La posición del juez fue profusamente reflejada por los medios, lo que contribuyó a tematizar la corrupción policial como un problema ligado directamente a la inseguridad.

Cuando el fiscal Sica, a cargo del operativo que terminó en la muerte de Blumberg, resultó fuertemente criticado tanto por la familia de la víctima como por las máximas autoridades del Gobierno Nacional, la Asociación de Magistrados, cuyo Presidente era entonces el camarista Miguel Caminos, emitió un comunicado institucional en el que repudiaba la “injerencia irregular” de los otros poderes del Estado en la órbita judicial: “la actitud asumida por funcionarios de otros poderes significa avanzar sobre la independencia del Ministerio Público Fiscal e importa un avasallamiento institucional”. De acuerdo con sus autoridades, esa injerencia “conlleva el riesgo cierto de perjudicar, sin razón alguna, la

credibilidad pública en la justicia y sus magistrados".[174] En un comunicado anterior, la Asociación de Magistrados relativizó su responsabilidad sobre las cuestiones vinculadas a la inseguridad, y calificó a los otros dos poderes como "políticos", autoexcluyéndose, como resulta evidente, de esa adjetivación: "… todo cuanto se relaciona con la prevención del delito es materia excluyente de los poderes políticos, por lo que resulta inadmisible que se pretenda transferir responsabilidad (…) hacia el Poder Judicial o los Ministerios Públicos."[175]

Las posiciones de los miembros del ámbito judicial, no parece haber estado en el centro de la intensa discusión pública que tuvo lugar luego del secuestro seguido de muerte de Axel Blumberg. A pesar de ello, la unidad hermenéutica analizada en este capítulo contiene treintaidós codificaciones que corresponden a expresiones de jueces y fiscales. Lo destacable es que dentro de ese universo total, veintidós menciones corresponden al Juez de la Cámara de Apelaciones de San Isidro Fernando Maroto, quien denunció explícitamente la existencia de una relación de complicidad entre miembros de la DDI de San Isidro y algunas bandas criminales dedicadas a los secuestros extorsivos en la zona norte del conurbano, ubicándose así en el lugar de un actor disruptivo.

El Juez Maroto se manifestó críticamente en relación al desempeño del Fiscal Sica, tanto en el secuestro de Blumberg como en otros episodios similares. En una entrevista con Página 12, sostuvo que él mismo le había entregado al Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, datos detallados provenientes de un informante anónimo.[176] Al mismo tiempo, afirmó: "no creo que Sica investigue a la Policía"[177], y recordó que en ocasión del caso del secuestro del padre del empresario Jorge "Corcho" Rodríguez, le había entregado información a Sica sobre la complicidad de efectivos policiales en la comisión del hecho, indicando una línea de investigación que fue descartada de facto por el fiscal.[178]

Las críticas de Maroto no apuntaron exclusivamente contra el Fiscal Sica sino que algunas de sus expresiones implicaron una impugnación general hacia el PJN y el MPF: "nadie hace nada para investigar la conexión. Algunos fiscales son inexpertos, otros soberbios y otros duermen la siesta".[179] Esta posición en extremo crítica, no le impidió reconocer en otras menciones que el sistema judicial se encontraba "colapsado", y que, a consecuencia de ello, "las investigaciones criminales no conducen a nada", lo que "genera impunidad"[180].

Según el magistrado, "la DDI de San Isidro siempre hizo la tarea logística de la mayoría de los secuestros (…) no sólo está comprobado que muchos policías dieron apoyo

logístico a bandas para realizar secuestros, sino que sospecho que en algunos casos incluso señalaron a las víctimas"[181]. Del mismo modo, agregó que "tuve entrevistas, algunas con detenidos, que me cuentan que fueron apoyados por la DDI de San Isidro"[182], motivo por el cual "si esto se investiga pronto, los efectivos de la DDI de San Isidro van todos presos. Pero se necesita decisión política".[183]

En diversas entrevistas,[184] Maroto diagnosticó que la complicidad entre ciertos efectivos policiales y los integrantes de las bandas criminales era el nudo del problema de la inseguridad: "El problema central es la corrupción policial (…) No se investiga nada, los delincuentes arreglan con los policías y esa corrupción es la que destruyó toda la investigación criminal. Los únicos que van presos son los que no arreglaron económicamente con los policías"[185]. Más específicamente, el juez definió identificó en la complicidad policial la causa del tipo de delito que se había cobrado la vida de Blumberg: "pongámosle atención justamente con lo que ocurre en los secuestros extorsivos: la clave está en el apoyo logístico que les dan los policías a las bandas".[186]

5.2.3. La Legislatura provincial, el Gobierno de la CABA y los Intendentes Municipales del Conurbano Bonaerense

En la fase de adopción de la reforma policial, no pudo identificarse un reflejo sustancial de las posiciones políticas de los diputados y senadores bonaerenses en los medios de prensa consultados. Si bien los coletazos del caso Blumberg golpearon a la Legislatura con intensidad, la centralidad política del período analizado, en lo que hace a la esfera legislativa, corresponde al Congreso Nacional. En el registro construido relevamos un grupo de menciones al poder legislativo provincial referidas a la aprobación de una serie de reformas al CPP, promovidas por el Gobernador Solá y coincidentes en su espíritu con las nuevas leyes penales sancionadas por el Congreso Nacional.[187]

La posición mayoritaria de la legislatura bonaerense, particularmente la del bloque justicialista, consistió en un apoyo general al Gobernador no carente de tensiones. El diario Clarín consigna que el Presidente de la HCD, Osvaldo Mércuri, se reunió a solas con el Gobernador Solá el viernes anterior a la sanción de las nuevas leyes procesales, y acordó con él que ambas cámaras legislativas celebrarían sesiones extraordinarias para tratar las reformas al CPP.[188] El objetivo declarado de las reformas, finalmente aprobadas el 6 de abril, era agilizar los procesos judiciales. La iniciativa se materializó a través de la Ley 13.183. El

justicialismo votó el proyecto favorablemente, mientras que los bloques del ARI y la UCR se opusieron abiertamente.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tampoco parece haber tenido una gravitación considerable en la resolución de la reforma policial. Si bien la inseguridad ha sido reiteradamente definida como un problema de carácter metropolitano –lo que implica la complejidad inherente a la superposición de cuatro jurisdicciones: nacional, provincial, municipal y porteña– el registro sólo refleja la posición contraria del Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra en relación a la creación de una "policía metropolitana", proyecto que aparece mencionado en varias oportunidades. La estrategia del gobierno porteño consistió en minimizar el impacto político acotando el problema a la Provincia de Buenos Aires e involucrándose lo menos posible en el debate.[189]

Por último, el registro periodístico recoge una sola mención a un conjunto de actores centrales en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas de seguridad: los Intendentes Municipales[190], en la que apenas se reflejan dos opiniones enfrentadas en relación a la descentralización del sistema de seguridad. Ya se ha referido que a partir del proceso de "territorialización" de la política, iniciado con el retorno de la democracia y profundizado en la etapa neoliberal, los titulares de los grandes municipios del conurbano bonaerense mejoraron su posición relativa en el entramado del poder político. Más aún, también fue subrayado el rol preponderante que éstos han desempeñado en la resistencia a los intentos reformistas.

A pesar de la relevancia de los Intendentes como actores estratégicos, el registro periodístico no da cuenta de la intervención de los jefes comunales en la redefinición de la política de seguridad que estaba desarrollándose en la Provincia de Buenos Aires. Esto puede responder a diversas causas. Es posible que su intervención en el proceso haya tenido lugar en forma soterrada, y que por tal motivo los medios no la hayan reflejado. Sin descartar este argumento, es posible que la razón principal de esta ausencia haya sido que la profundidad de la crisis desbordó la eventual capacidad de resistencia de los líderes locales.

5.3. Juegos de poder al interior del partido de gobierno

5.3.1. Néstor Kirchner

Una de las posiciones más enfáticas en relación a la necesidad de encarar una reforma policial fue la sostenida por la más alta magistratura nacional.[191] En las veintitrés codificaciones sobre la posición de Néstor Kirchner en relación a la política de seguridad de la Provincia de Buenos Aires, encontramos que doce de ellas están directa y explícitamente referidas al problema de la corrupción de la policía bonaerense como fuente primordial de los hechos de inseguridad.[192] La estrategia de Néstor Kirchner podría sintetizarse como una combinación de apoyo al reclamo ciudadano encabezado por Juan Carlos Blumberg, e incluso a su persona en particular, que ayudó a la sanción de las leyes penales promovidas por el petitorio, con una enfática demanda de reforma policial que pretendía empujar al Gobernador Solá a tomar decisiones drásticas en relación al cambio del modelo de gestión de la seguridad.

Dentro del universo empírico estudiado, los periódicos recogieron dos menciones claras de apoyo al padre del joven asesinado. El 2 de abril se refirió a Juan Carlos Blumberg como "querido amigo" y le pidió públicamente "que tenga en claro que el Presidente está al lado suyo, sin hipocresías, con el dolor de su alma".[193] En este sentido, los datos sugiere que el apoyo al reclamo de Blumberg se debió a un movimiento táctico por parte del Presidente, destinado a ganar tiempo y administrar la situación de crisis sin entrar en contradicción con la opinión pública, antes que a una convicción personal en relación a la necesidad de reformar las leyes penales. La estrategia del Presidente fue poner el foco en la corrupción policial, y forzar al Gobernador Solá a adoptar una política de reforma de la fuerza. Así, el apoyo general que el Presidente Kirchner le brindó a Blumberg, no le impidió plantear en el debate público los ejes fundamentales de un cambio reformista en la política de seguridad provincial, opuesto al paradigma de mano dura impulsado por otros actores.

Kirchner ubicó a la Policía Bonaerense en el centro del problema de la inseguridad. El 2 de abril afirmó que "si la situación de la policía bonaerense y la seguridad no se toman en serio, se hace difícil luchar solos"[194]. Más explícito aún había sido el día anterior, al sostener que "muchas veces la inseguridad es fruto de situaciones no resueltas que permite que algunos hampones estén sueltos, que trabajen tanto a nivel institucional como en la calle" (LN 2004.4.1/10; P12 2004.4.4/4). Incluso, el Presidente subrayó explícitamente el problema de la falta de confiabilidad de la policía bonaerense a causa de sus lazos de complicidad con

diversas redes delictivas: “son muchos los Axel Blumberg que han sufrido por instituciones que no han funcionado (…) vengo diciendo que hay que combatir la corrupción institucionalizada. Hay que hacer limpieza. (…) la policía tiene que cuidar y no robar como pasa en algunos lados”.[195] La metáfora de la “limpieza” de la policía, “caiga quien caiga”, relevada en ocho oportunidades por los tres periódicos escogidos, constituye un dato que deja en claro la posición adoptada por el Presidente: la corrupción policial era, según su definición, la variable causal de mayor peso explicativo de la crisis de seguridad.[196]

En una declaración relevada por La Nación el 2 de abril, Kirchner pareció exigirle al Gobernador Solá, y al resto de la clase política bonaerense, que abordasen de lleno la corrupción imperante en la policía a su cargo, exigiéndoles que “salgan a combatir la corrupción en las fuerzas de seguridad”.[197] El diario Clarín reflejó el presunto descontento de Kirchner con la designación interina de Graciela Gianettasio al frente del Ministerio de Seguridad, e informó, según las fuentes del cronista, que el Presidente hubiera preferido que Solá designara directamente un nuevo Ministro, entre los cuales contaba a León Arslanián, Carlos Beraldi[198] o Marcelo Saín, lo cual es en sí mismo una definición con respecto al tipo de política policial que Kirchner imaginaba para la Provincia de Buenos Aires. Por el tenor de su posición y por la forma de exponerla, la estrategia adoptada por el Presidente Kirchner en esta coyuntura puede ser catalogada como un “reformista duro”.

Los integrantes de mayor presencia pública del gabinete kirchnerista sostuvieron una posición incluso más moderada que la del propio Presidente. El Jefe de Gabinete Alberto Fernández fue quien expresó la voluntad del titular del PEN de que el gobierno bonaerense avanzara con modificaciones profundas y sostuvo posiciones políticas más definidas que las de otros colegas del gabinete. Primero, hizo énfasis en la relación policía-delito al sostener que había “que atender las denuncias contra policías”[199] y “las denuncias del camaristas Fernando Maroto”.[200] Segundo, pidió un cambio de “de hombres y de estrategias”,[201] aunque sin dar mayores precisiones, y aclaró que tal exigencia “quiere decir reformar lo necesario para que el sistema sirva al combate del delito y que las fuerzas de seguridad trabajen para los ciudadanos”.[202] Incluso defendió explícitamente la aplicación de un plan de reformas de la policía bonaerense, inspirado en el que implementó León Arslanián en su primera gestión como Ministro de Duhalde.[203] Tercero, fijó la necesidad de coordinar políticas entre la Nación y la Provincia: “me parece necesario que Solá tenga una reunión con Béliz para evaluar el grado de adaptabilidad que tienen ambas ideas (…) estamos viendo alternativas, una de ellas

es la idea de Beliz de una sola policía para capital y provincia".[204] Clarín informó el 6 de abril que como resultado de una reunión entre el Ministro Béliz y el Gobernador Solá se había alcanzado una agenda común "sin contradicciones".[205]

Además de presionar a través de posicionamientos públicos al gobierno de la provincia, el Gobierno Nacional buscó afrontar la crisis abierta por el episodio Blumberg con una serie de iniciativas propias que pueden englobarse bajo la etiqueta de "Plan Béliz". El Jefe de Gabinete afirmó que "a este reclamo drástico le daremos respuestas drásticas". Alberto Fernández estableció públicamente que el aporte del gobierno nacional consistiría en aplicar el plan elaborado por el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos: "el ministro Beliz ha confeccionado un plan integral que está a consideración del Presidente"[206].

El Plan Beliz era integralista en su diseño y reformista en su visión, y aunque inspiró una gran cantidad de iniciativas de la primera administración kirchnerista, naufragó por completo con la salida del Ministro del gabinete kirchnerista.[207] Fue definido por el gobierno nacional como un plan "amplio y agresivo", "profundo" y de "largo plazo", que entre otras medidas implicaba: la creación de una fiscalía o unidad nacional antisecuestros y la puesta en funciones de un grupo de investigadores especializados para seguir las ramificaciones del secuestro a posteriori de la liberación de la víctima; la descentralización del servicio de justicia, que buscaría llevar las fiscalías "a los barrios" para ubicarlas más cerca de las necesidades de la ciudadanía; un programa nacional de desarme civil destinado a reducir la cantidad de armas de fuego presentes en la sociedad; el envío de un paquete de proyectos de ley al Congreso Nacional para sancionar modificaciones que permitan acelerar los juicios en casos de flagrancia; la puesta en marcha de una suerte de "FBI criollo", una nueva fuerza de seguridad destinada a la prevención e investigación de los delitos federales y a la lucha contra el "crimen organizado", lo cual implicaba a su vez una reforma de la Policía Federal Argentina; cambios profundos en el funcionamiento de la justicia y el servicio penitenciario; y la creación de una policía metropolitana.[208]

En suma, el gobierno nacional respondió a la situación de crisis adoptando una posición reformista en relación a "la bonaerense" y presentando a la opinión pública un plan de seguridad propio de corte integral y objetivos sistémicos. Un factor fundamental para comprender la respuesta del gobierno nacional, fue la convicción de que la crisis de seguridad desatada por el caso Blumberg impactaría directamente sobre su capital político, aún a pesar de que la competencia formal en materia de seguridad correspondiera a la provincia[209]. Página

12 informó que, de acuerdo a la lectura de un importante funcionario nacional, el gobierno había concluido en que "la clase media es nuestro principal base de apoyo y es a la que le pegó esto"[210].

5.3.2. Eduardo Duhalde

Si evaluamos la trayectoria temporal que va desde su asunción como Gobernador en 1991 hasta la derrota de su línea interna en las elecciones legislativas de 2005, Eduardo Duhalde ha mostrado una actitud pendular en relación a las políticas de seguridad. Durante su primera administración en Buenos Aires (1991-1995), Duhalde sostuvo una política de seguridad basada en la continuidad de la delegación en la policía de los asuntos relativos a la prevención y represión del delito. En esta época, el entonces Gobernador acuñó una frase que entraría en los anales de la historia política argentina: afirmó que la bonaerense era "la mejor policía del mundo".[211] Sin embargo, durante el transcurso de su segundo mandato, Duhalde debió administrar una fuerte crisis política vinculada a la cuestión policial. El creciente nivel de actividad delictiva y los reiterados hechos de corrupción y violencia institucional perpetrados por agentes de "la bonaerense", fueron preparando el terreno de una profunda reestructuración de la política de seguridad en la Provincia de Buenos Aires que se inició luego del asesinato de José Luis Cabezas. Tras este episodio, Duhalde adoptó una estrategia de reforma policial cuyo funcionario ejecutor fue León Arslanián.

Durante los días posteriores al caso Blumberg, Duhalde sostuvo un reformismo moderado, menos explícito y radical que el del Presidente Kirchner, pero coincidente con él en términos programáticos, al tiempo que desplegó una serie de estrategias políticas tendientes a facilitar el inicio de un nuevo proceso de reforma policial encabezado por Arslanián y a evitar una crisis de gobernabilidad en la provincia apuntalando la posición del Gobernador Solá. El indicador más fuerte de esta afirmación es el conjunto de movimientos de aquellos dirigentes políticos que en abril de 2004 aún respondían a su conducción, y particularmente, de la Vicegobernadora Graciela Gianettasio y del Presidente de la Cámara de Diputados de la legislatura provincial, Osvaldo Mércuri.

Entre la renuncia del Ministro Raúl Rivara y la designación de Arslanián, transcurrieron 12 largos e intensos días en los cuales Felipe Solá afirmó que necesitaba tiempo para no equivocarse nuevamente en la designación del Ministro de Seguridad. Entonces, el Gobernador adoptó una resolución que apuntaba a ganar tiempo, evitar la

acefalía de la cartera y mostrar que su gobierno aún contaba con respaldo del justicialismo. El 1 de abril designó a la Vicegobernadora Graciela Gianettasio[212] como Ministra de Seguridad. Duhalde no solamente estaba al tanto de esta designación, sino que la apoyó políticamente aún en contra de la opinión del gobierno nacional[213]. Gianettasio era entonces una importante dirigente justicialista, de larga carrera en la estructura del PJ bonaerense, y ostensiblemente leal al liderazgo de Duhalde. En las elecciones provinciales de octubre de 2003, justamente en virtud de su pertenencia política al duhaldismo de "paladar negro"[214], acompañó a Felipe Solá en la fórmula del PJ siendo electa Vicegobernadora.

Esta designación implicaba al mismo tiempo un gesto de apoyo a Solá por parte de Duhalde y un adelanto del proceso reformista que se estaba gestando. La fugaz Ministra afirmó el día de su asunción que la policía bonaerense sería reformada: "el cargo que asumo hoy es una responsabilidad concreta que en la figura del vicegobernador significa que vamos a trabajar en conjunto con la legislatura en un nuevo diseño institucional para la policía provincial"[215]; se expresó a favor de una "nueva policía"[216]; y anunció que convocaría como asesores a León Arslanián y Marcelo Sain, ambos ex funcionarios bonaerenses conocidos por sus posiciones reformistas[217].

Además del juego político de la Vicegobernadora, otro gesto de apoyo fueron las gestiones del duhaldista Osvaldo Mércuri, Presidente de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, tendientes a facilitar los votos necesarios para la aprobación de una serie de reformas legislativas al Código Procesal Penal de la Provincia de Bs. As., las cuales endurecían ciertos aspectos del proceso penal, permitiéndole a Solá mostrar un "avance" en sintonía con las exigencias de la sociedad en un momento de alta fragilidad política. Las ocasiones en que el también duhaldista Díaz Bancalari se mostró junto al Gobernador Solá y las conversaciones que Eduardo Duhalde mantuvo con Arslanián para incentivarlo a que aceptara nuevamente el cargo de Ministro de Seguridad[218], completan el conjunto de acciones desplegadas por el ex Presidente con el objetivo de apuntalar la estabilidad política del Gobernador, aún en contra de los deseos de sus propios seguidores, y facilitar el inicio de un segundo proceso de reforma policial.

Finalmente, los movimientos políticos del ex Presidente Duhalde –sea por acción u omisión– ayudaron también a que el Presidente Kirchner obtuviera la sanción de algunas de las reformas penales que Juan Carlos Blumberg venía exigiendo con un masivo apoyo social,

lo que fue posible gracias al acompañamiento brindado por los Diputados y Senadores que aún participaban de la estructura duhaldista.

5.3.3. Felipe Solá

El Gobernador Felipe Solá es un dirigente justicialista del interior agrario de la Provincia de Buenos Aires. Aunque al momento de asumir el Poder Ejecutivo provincial contaba con una extensa carrera en el PJ, era políticamente resistido por el conjunto de líderes territoriales de su mismo partido, fuertemente asentados en el Conurbano Bonaerense. A pesar de su legitimidad democrática de origen, Felipe Solá carecía de poder político propio cuando estalló sobre su gobierno la crisis del caso Blumberg. No contaba con Intendentes en el Conurbano bonaerense que le respondieran, ni tampoco con legisladores provinciales o nacionales suficientes como para construir un bloque que le diera cierto peso en las negociaciones. Quienes empezaban a disputarse el liderazgo del justicialismo eran Néstor Kirchner y Eduardo Duhalde, y el Gobernador Solá debía decidir en cuál de los bandos de esta naciente disputa se alinearía.

De los tres dirigentes cuya posición se analiza en este apartado, el más comprometido por la crisis del caso Blumberg fue el Gobernador Solá. La policía a su cargo era visualizada por buena parte de la sociedad como ineficiente y corrupta. Así como la política de seguridad de Duhalde había seguido un movimiento pendular, la de Felipe Solá también sufrió cambios importantes en los seis años en que estuvo al frente del gobierno bonaerense.

En 1999, Solá hizo campaña junto a su compañero de fórmula emulando el discurso promotor de la mano dura. En una nota publicada el 5 de agosto de 1999, Página 12 consignó que el candidato a Vicegobernador había apoyado el pedido de Ruckauf de terminar con la reforma emprendida por Arslanián sosteniendo que “la única posibilidad es defender la sociedad a balazos”.[219] Sin embargo, más allá de estas frases de campaña, luego del asesinato de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán el 26 de junio de 2002, Solá designó al frente del Ministerio de Seguridad a un equipo de gestión de carácter reformista encabezado por el Ministro Juan Pablo Cafiero, aunque el proyecto de transformación no llegó a implementarse y la intervención del área se limitó a una supervisión política de la policía en un contexto de crisis social extrema.

La orientación de la política policial de Solá, si bien no fue reformista, tampoco exhibió un sesgo marcadamente manodurista con los otros tres Ministros que ocuparon la cartera. Luis Genoud (enero de 2002 – julio de 2002) era un abogado sin experiencia en la materia que renunció al cargo luego de los homicidios en Puente Pueyrredón; Juan José Álvarez (septiembre de 2003 – diciembre de 2003) tuvo en sus dos intervenciones un enfoque propenso a los cambios de procedimiento y estructuras aunque no estrictamente reformista (Escudero, 2010b, pp. 15-17); y Raúl Rivara (diciembre de 2003 – marzo de 2004), era un Ingeniero Agrónomo, amigo personal y compañero de militancia de Solá, inexperto en la materia, pero confiable para el Gobernador. Con la designación de Arslanián en abril de 2004, Solá optó por una alternativa reformista que sostuvo hasta el final de su mandato en diciembre de 2007.

Solá y su Ministro Rivara, inicialmente pusieron en duda la participación policial en el crimen y rechazaron que la cuestión de la inseguridad estuviera relacionada con un fenómeno de corrupción estructural en la policía. De acuerdo con Rivara, "entre los detenidos no hay ningún policía, ni tampoco hay indicios de que los haya. Pero no descarto que pueda haber algún miembro de las fuerzas de seguridad involucrado en la causa"[220]. Algunos días antes había afirmado: "no niego que haya algún policía traidor que encubra a delincuentes. Lo que niego enfáticamente es que haya una protección institucional a delincuentes por parte de la policía, de alguna dirección departamental"[221]. La estrategia de relativizar la participación policial quedó mucho más clara cuando Rivara calificó de "disparate" las denuncias del Juez Marotto: "Si el juez tiene pruebas, hace tiempo debería haberlas hecho públicas y obrado en consecuencia con una investigación. Salir hoy a decir esas cosas solo suma kilates al protagonismo mediático que el Juez Marotto ha tomado como una de sus actividades principales"[222].

Esta defensa inicial de la tarea policial no se limitó a las declaraciones del Ministro Rivara. El propio Gobernador Solá se involucró en ella. Frente a los cuestionamientos sobre su gobierno, decidió afirmar en reiteradas ocasiones que no era en el Estado provincial donde había que centrar la mirada sino en el mundo criminal: "no busquemos culpables de este lado cuando hay asesinos del otro lado que son capaces de matar a un pibe (…) Frente al grado de horror y criminalidad (…) no podemos poner a discutir si la culpa está de este lado".[223] Días después, siguió reafirmando que la prioridad no estaba puesta en revisar las dinámicas policiales sino en buscar a los responsables de la inseguridad en el mundo delictual: "que

nadie se equivoque, los verdaderos enemigos de mi gobierno son los delincuentes" (LN 2004.4.4/2).

En las entrevistas que el Gobernador concedió a los periódicos Clarín y La Nación durante los primeros días posteriores al hecho, siempre negó taxativamente la existencia de un problema de corrupción estructural en la policía provincial. Consultado por las "medidas globales" que implementaría para "controlar la corrupción" policial, Solá respondió: "Hay un policía detenido por robarle el sueldo y dispararle a Luis Tarragona. Es un policía drogadicto. El control de la droga será uno de los ejes. Además, la policía debe ser la primera en poner la cara y dar explicaciones. Si no las puede dar por algún problema de corrupción, será un problema de ellos. Otro punto es el manual de operaciones". (LN 2004.4.4/2)

En la entrevista que brindó a Clarín, la negación de un fenómeno de corrupción estructural fue más explícita que en cualquier otra. Solá afirmó que los planes de seguridad fracasan "por lo cuantitativo (…) Si hubiera habido un patrullero que pasara por la puerta de la casa de Axel en ese momento..., ¿no? Se hubiera hecho más difícil". En la misma línea, afirmó que "El principal problema de la Policía es la eficacia, no la corrupción. La eficacia en la prevención, porque investigando la Policía es buena. Pero la Policía está desbordada: eso le resta eficacia.". Cuando el entrevistador destacó la "conexión entre las bandas y algún policía", el Gobernador volvió a relativizar el tema: "Eso no es cierto. Aparecen denuncias, pero no siempre es así. Sí puede haber una zona gris de maleantes y buchones en la que no digo que no haya policías".[224]

Como destacó Página 12, al referirse al problema del control de la actividad policial, el Gobernador Solá describió el tradicional modelo de control verticalista y autónomo de la policía bonaerense, sin hacer referencias a ninguna estrategia de control político, civil o comunitario, de orden externo: "control y trabajo, de arriba para abajo, que el jefe departamental controle a los comisarios, que los comisarios controlen a los jefes de calle, que los jefes de calle controlen al personal de calle".[225]

Aunque el Gobernador Solá manifestó la necesidad de contar con un plan de seguridad integral y de carácter "amplio",[226] reconoció la posibilidad de participación policial y asumió la necesidad de un "saneamiento moral" de la fuerza,[227] el eje de sus primeras reacciones frente a la crisis fue promover una defensa de su gobierno, negar la existencia de un problema

estructural en la policía y adoptar una serie de acciones de impacto inmediato cuyo objetivo era ampliar rápidamente la presencia policial en los Municipios del Conurbano.

En una entrevista otorgada al diario Clarín, Solá ratificó su estrategia de enfrentar la crisis con más policías. Ante la pregunta por las acciones inmediatas que pensaba implementar respondió: "Puntualmente, la implementación del abandono de tareas administrativas de 1.300 efectivos para aumentar el patrullaje. Ya había 5.700 policías en las calles: ahora son 7.000. Pero para llegar a los 10.000 policías (…) me hacen falta 3.000 policías más. Y para eso necesito 800 millones más de los que hoy recibo".[228] En la misma pieza, Solá ratificó su diagnóstico inicial de que la cuestión de la inseguridad era un problema de cantidad de policías: "En el corto plazo, es un problema de aumentar el patrullaje en el conurbano (…) Lo primero que quiere la gente es ver más patrulleros en las calles. Otra cosa es que haya sospechas. Pero la gente quiere más policías en la calle".[229]

El día 2 de abril, el Gobernador Solá emitió el Decreto 655/04 declarando "en estado de emergencia la seguridad de los municipios del conurbano de la Provincia de Buenos Aires, hasta el 31 de Diciembre de 2004 y en los términos de la Ley 11.340", iniciativa que fue presentada por el Gobernador en conferencia de prensa acompañado por la Vicegobernadora Gianetassio y el Diputado Díaz Banalari.[230] La norma requería al Procurador General de la Corte que instruyera a los agentes fiscales a fin de que reduzcan al mínimo la delegación de actos procesales al personal policial (art. 2), y disponía que todo los efectivos policiales que en ese momento se encontraran realizando tareas administrativas fueran reconducidos hacia labores "operativas" (art. 3).

A fines de marzo, el Gobernador ya había adelantado su posición afirmando que "en el corto plazo el combate a fondo contra el delito significa insistir con el equipamiento policial, en la conducta de los policías, en la generación de operativos en aquellas zonas donde se esconden los delincuentes"[231]. En la misma línea, durante la conferencia de prensa que tuvo lugar en la intensa noche del 2 de abril, Solá manifestó su decisión de "saturar de policías": afirmó que "vamos a aumentar el grado de patrullaje en las calles. Nosotros entendemos que es el primero de los mandatos".[232] Y sentenció que el hecho de que la gente se sienta más protegida es igual a "mayor cantidad de patrulleros circulando en los 24 distritos del conurbano".[233]

El Gobernador emprendió también otras acciones en materia de seguridad, igualmente concretas, aunque no orientadas al incremento inmediato de la presencia policial. Varias de estas acciones pueden englobarse bajo el título de "cambios normativos". En primer lugar, en línea con el Petitorio Blumberg, al reunirse con las autoridades parlamentarias de su partido, Solá pidió a los legisladores nacionales que endurecieran las penalidades previstas para el delito de tenencia ilegal de arma de fuego[234] y que evaluaran la sanción de una ley de desfederalización[235]; y a los legisladores provinciales que estudiaran cambios al procedimiento penal para dificultar las excarcelaciones y agilizar los procesos.[236] Asimismo, en diversas ocasiones manifestó la posibilidad de avanzar en la creación de una policía metropolitana,[237] una medida que supuestamente generaba consenso tanto en el estado nacional como en el provincial, aunque no en la CABA, pero que nunca llegó a concretarse.

En una acción más parecida a lo que el Gobierno Nacional venía manifestando en relación al control de la policía, Solá creó por decreto el Comité de Transparencia de Gestión, destinado a investigar denuncias contra policías, penitenciarios y vigiladores privados. Este nuevo espacio institucional se conformó con el Secretario de Derechos Humanos de la provincia, Remo Carlotto, y representantes de los Ministerios de Seguridad y de Justicia, y contó con un Consejo Consultivo, independiente del poder político e integrado por personas de reconocida trayectoria en materia de promoción y protección de los Derechos Humanos. Estos consultores tendrían atribuciones para visitar cárceles, comisarías, tomar denuncias, elevar informes y exigir resultados[238]. Finalmente, en un tenue gesto de voluntad de "purga", se anunció el pase a retiro de 80 efectivos.[239]

En tercer término, Solá desplegó una serie de maniobras destinadas a involucrar al Gobierno Nacional en el abordaje del problema de la inseguridad en la Provincia de Buenos Aires. Al mismo tiempo que le exigía una mayor responsabilidad política al Estado nacional, se expresaba en favor de la necesidad de trabajar en conjunto y alcanzar ciertos consensos que permitieran alinear la política de seguridad de ambas jurisdicciones.[240] Este proceso se inició con fuertes discusiones públicas durante los primeros días y finalizó con un acuerdo político celebrado entre ambos gobiernos con el objeto de avanzar en una política de reforma policial.

Lo primero que hizo el Gobernador Solá fue exigirle al Gobierno Nacional una serie de partidas presupuestarias y un incremento en la dotación de efectivos federales, en particular de gendarmes y prefectos,[241] destinados al conurbano bonaerense. Solá evaluó que era "imprescindible poner más plata en seguridad. El conurbano es el principal foco de

inseguridad en el país y por lo tanto es un tema que debe tener colaboración nacional"[242] y le pidió al Presidente Kirchner "ayuda para enfrentar la inseguridad en la Provincia de Buenos Aires ya que ésta se transformó en una cuestión nacional".[243] En diálogo con Clarín, Solá fue explícito en relación a la responsabilidad del Gobierno Nacional: "El área metropolitana es una de las diez más grandes del mundo. Este es un problema del Gobierno federal también".[244]

Durante un acto realizado en Moreno junto al Presidente Kirchner, Solá manifestó que "el gran buenos aires necesita un proceso de inversión cada vez mayor, por lo que voy a proponer al Presidente la creación de un Fondo del Conurbano para la seguridad"[245]. Del mismo modo, en el discurso pronunciado en ocasión de la puesta en funciones de la Vicegobernadora Gianettasio como Ministra de Seguridad, afirmó que "lo que hicimos (…) no ha sido suficiente (…) ni de parte nuestra, ni de parte de los funcionarios nacionales"[246]. En diversas ocasiones, Solá llegó a estimar el monto de la ayuda económica en una cifra que osciló entre 800 millones y 1.000 millones de pesos[247].

El reclamo del Gobernador contribuyó a generar un momento de fuerte tensión política entre el gobierno nacional y el provincial. Esa tensión se vio reflejada en una serie de entrevistas que Solá concedió a los diarios Clarín y Nación. En un diálogo publicado en éste último el 4 de abril, Solá marcó diferencias con el gobierno nacional, y llegó a mencionar incluso la supuesta falta de acción de la administración Kirchner sobre la corrupción existente en las fuerzas federales: "[espero que el Presidente] entienda que yo no soy un tipo de convivir con la corrupción y con la ineficiencia cruzado de brazos (…) En la Policía Federal no existió una investigación de Asuntos Internos y un chequeo de los patrimonios como en la bonaerense".[248] Solá dejó entrever cierta tensión con el Gobierno Nacional cuando afirmó que el Presidente no lo había llamado tras la crisis generada por la marcha del 1 de abril.[249] El Gobernador dejó clara la tensión a la que nos referimos más arriba: "Si Kirchner no me ayuda, lo voy a tener que hacer solo", manifestó en referencia al nuevo abordaje de la política de seguridad.[250]

Finalmente, el Gobernador buscó mostrar el apoyo institucional que le profesó un sector importante del justicialismo duhaldista, a pesar de la debilidad política en que lo había sumido el caso Blumberg. El 3 de abril convocó a su despacho a las máximas autoridades parlamentarias del Partido Justicialista, tanto nacionales como provinciales, a quienes les explicó el tenor de las reformas normativas que debían impulsar, algunas de las cuales estaban

en línea con lo exigido por Juan Carlos Blumberg.[251] Como adelantamos más arriba, Solá instruyó a los referentes legislativos a que trabajaran en reformas a las sanciones para la tenencia ilegal de armas de fuego,[252] exigiendo incluso la aplicación de penas no excarcelables, y le pidió en particular al jefe de bloque, el duhaldista Díaz Bancalari, que trabajara en un proyecto para "desfederalizar" las investigaciones por violaciones menores a la ley de drogas.[253] Por su parte, a los legisladores provinciales les solicitó que trabajasen en cambios al CPP con el objeto de "agilizar procesos, obtener condenas más rápidamente y dificultar liberaciones".[254] No obstante, es posible que el "gesto" político más fuerte haya sido la designación interina de Graciela Gianettasio al frente del Ministerio de Seguridad. Así lo explicó el propio Gobernador: "esta decisión implica un compromiso definitivo de la fórmula gubernamental con la seguridad".[255]

Con el correr de los primeros días posteriores a la marcha encabezada por Juan Carlos Blumberg, las enfáticas demandas cruzadas entre el Presidente Kirchner y el Gobernador Solá, fueron progresivamente reemplazadas por un consenso en torno a la necesidad de una política de reforma de la policía bonaerense, acuerdo que empezó a construirse a lo largo de una serie de reuniones que el Gobernador mantuvo con unos pocos funcionarios clave del gabinete nacional, y cuya máxima expresión sería, poco después, la designación de León Arslanián al frente del Ministerio de Seguridad. La posición de Solá fue tomando forma a partir de las sucesivas reuniones que mantuvo con este grupo de funcionarios nacionales, incluyendo al Presidente Kirchner.[256]

Según consignó el diario Clarín el día 3 de abril, Solá mantuvo una reunión con funcionarios nacionales en la cual se le pidió que avanzara en una reforma policial. A cambio, Solá habría exigido ayuda financiera a través de un fondo especial.[257] El tema del fondo especial para la seguridad se volvió a tratar en una reunión entre el Gobernador y el Presidente informada por La Nación en su edición del 1 de abril.[258] Unos días más tarde, Solá mantuvo una serie de encuentros con el Ministro Gustavo Beliz, en los cuales acordaron avanzar en la implementación de nuevos mecanismos de control policial, más capacitación y reformas normativas en el Código Penal de la Nación y el Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires[259]. El compromiso asumido por ambas partes consistía en avanzar en un "plano de entendimiento" y "políticas comunes".[260]

Sobre el final de la primera semana de abril, durante una entrevista concedida a La Nación, Solá reconocía la existencia de un proyecto de reforma policial radical, el cual

aparecía vinculado a la agenda del gobierno nacional, y en particular a la impulsada por el Ministro Béliz. Solá reconoció que en "la nación" hay un proyecto para "fundar una nueva policía bonaerense", y que se reuniría nuevamente con el Ministro Béliz "para ver eso". Y ante una pregunta por el futuro de "la vieja bonaerense", Solá respondió: "va a ser desplazada progresivamente".[261] En el mismo diálogo, Solá se expresó ambiguamente acerca de la designación del nuevo Ministro. No confirmó a León Arslanián a pesar la explícita pregunta del entrevistador, pero destacó que entre las características fundamentales que tendría el nuevo ministro estarán "la capacidad de entenderse con el gobierno nacional" y la decisión "de hacer cambios fuertes en la estructura" de la policía.[262]

Un análisis pormenorizado de esta extensa entrevista entre el Gobernador y La Nación deja entrever los diversos aspectos de la estrategia ensayada por Solá para administrar la crisis. Por un lado, dejó claro que se estaba trabajando en un proyecto de reforma policial con el Gobierno Nacional y ponderó que el nuevo Ministro debería entenderse con la administración Kirchner; mientras que por otro no se privó de repetir sus demandas al gobierno nacional. Manifestó sentir "un apoyo condicionado" por parte de Kirchner "y un exceso de prevención" sobre su persona. Reforzó la responsabilidad compartida al afirmar que "el gobierno nacional sabe que la inseguridad trasciende fronteras" y le recordó que "para resolver esto hay que estar dispuesto a pagar algún costo. El costo de involucrarse y tomar medidas", entre las cuales subrayó como la más importante la asistencia presupuestaria.[263]

Al igual que en el caso del Presidente, la posición de Solá debe interpretarse apelando a la racionalidad política. Solá evitó reconocer la existencia de un problema endémico y estructural de corrupción en la policía, pero al mismo tiempo anunció que estaba trabajando con el gobierno nacional en un proyecto que terminaría en el reemplazo progresivo de la bonaerense tal como la conocíamos. Cabe formularse la siguiente pregunta: ¿por qué reemplazar totalmente una policía si ésta carece de problemas estructurales graves? Del mismo modo, Solá afirmó que el mayor problema que debía afrontar su gestión era de orden cuantitativo, por lo que el eje de su política debía consistir en aumentar la cantidad de policías en las calles. Sin embargo, la trabajosa construcción de un consenso en torno a un programa de reforma policial da cuenta de que el Gobernador había iniciado un giro hacia la definición del problema como una cuestión cualitativa.

Como muestra el análisis del registro, Solá intentó defender su gobierno desplegando una estrategia en la que buscó mostrarse públicamente activo, relativizar el carácter

estructural de la corrupción policial y buscar apoyos institucionales en su Vicegobernadora, en los poderes legislativos nacional y provincial –con fuerte presencia duhaldista– y en el gobierno del Presidente Kirchner. Al mismo tiempo, trató de involucrar al gobierno nacional en la cuestión de la inseguridad, pidiéndole públicamente el envío de efectivos de fuerzas federales y la transferencia de nuevos fondos para encarar la etapa de reformas.

5.4. Recapitulación

Al igual que ocurrió con los actores de la sociedad civil, dentro del sistema político se evidencia un predominio de posiciones favorables a una reforma policial y un cierto acuerdo en torno a la impugnación de la "mano dura" como solución viable, un dato que ha sido habitualmente soslayado en detrimento del interés por el brote punitivista.

Desde el campo judicial, el Juez Maroto se ubicó como un actor disruptivo, que con sus explícitas denuncias a la policía bonaerense, contribuyó a problematizar la inseguridad en términos de complicidad policial con los secuestros, sumado a lo cual, la Asociación de Magistrados mantuvo una posición equidistante en relación al problema público, limitándose a rebatir las fuertes críticas que había recibido del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil. En el ámbito legislativo, por su parte, el ingreso de las leyes Blumberg abrió un escenario donde cada bloque manifestó sus posiciones, notándose claramente la existencia de un consenso en torno al rechazo de la mano dura como solución. Las primeras y más explícitas objeciones provinieron de los bloques opositores (UCR y ARI), quienes llegaron a pedir concretamente una reforma policial, y hasta los diputados oficialistas, en la persona de Díaz Bancalari, votaron las leyes sin privarse de explicitar varias objeciones al enfoque que las inspiraba. Las posiciones de punitivismo extremo quedaron circunscritas a un puñado de legisladores.

En este sentido, si bien es cierto que el Congreso Nacional votó favorablemente las leyes de endurecimiento penal exigidas en la marcha del 1 de marzo, la evidencia sugiere que esto es más bien atribuible a un movimiento táctico que a una decisión estratégica. De hecho, el endurecimiento de las penas aparece como una victoria parcial de los punitivistas, frente a una política de reforma de la policía adoptada inmediatamente después, discursivamente opuesta, y aplicada ininterrumpida –al menos en lo formal– hasta el cambio de gobierno en 2007. Así, los liderazgos partidarios con mayor influencia sobre el poder legislativo, Kirchner y Duhalde, dejaron avanzar la sanción de las leyes Blumberg puesto que hacer lo contrario

hubiese implicado un enfrentamiento con la mayoría de la sociedad e inclusive con los propios legisladores.

Las estrategias y racionalidades de los actores estuvieron influidas por el contexto político-institucional. Si bien las mayorías legislativas eran ampliamente favorables al justicialismo, la todavía latente crisis de representación y las dudas sobre la fortaleza de un Presidente votado por el 22% de los electores, aumentaron los incentivos de Kirchner para trazar una estrategia que lo ubicara del lado de la opinión social mayoritaria. Sumado a ello, la opinión pública depositaba sobre el Presidente una alta expectativa en materia de seguridad, motivo por el cual Kirchner se involucró directamente en el problema a pesar de que la competencia provincia lo eximía jurídicamente de ello. Una vez sancionadas las leyes, y evitado el costo de oponerse, invirtió sus recursos de poder en acordar con Solá una estrategia de reforma policial coincidente con su definición del problema.

En líneas generales, puede afirmarse la dinámica disparada por el caso Blumberg generó en Kirchner, Solá y Duhalde, los tres actores con mayor concentración de recursos de poder, un doble efecto: aumentó los costos de seguir con el viejo orden de las políticas de seguridad y generó incentivos hacia la cooperación. En primero lugar, iniciar una política de reforma policial a pesar de los potenciales costos y conflictos que ello podría desatar, pasó a ser percibido como menos costoso que seguir tolerando el sistema del "doble pacto" o los usufructos del "orden clandestino", cuya derivación en la protección de los secuestros extorsivos que victimizaron a grupos medios y altos con fuerte poder electoral y de fijación de agenda, terminó por configurar una situación muy delicada en términos políticos. Segundo, a la salida de la crisis 2001-2002, y con la preocupación por la estabilidad institucional aún latente, a pesar de la disputa en ciernes entre kirchneristas y duhaldistas por el liderazgo del PJ, ninguno encontró incentivos poderosos para adoptar una estrategia de boicot o prescindencia. Asimismo, Solá, carente de poder político propio, necesitó apoyarse en los recursos de poder del Estado nacional para consolidar su gobierno.

Así, la combinación de ambos efectos (el incremento de los costos y los incentivos a la cooperación) marcó la racionalidad de los tres actores, una racionalidad que terminó en la adopción de la política de reforma. En suma, en el ámbito del sistema político-administrativo, puede verse el surgimiento de un creciente consenso político en torno a la necesidad de reformar la policía bonaerense abandonando las políticas de mano dura, a parir de una

definición del problema de la inseguridad que ubicaba en primer plano la protección policial al delito.

Discusión Final

Esta discusión final propone una interpretación explicativa del proceso de adopción de la reforma policial en la Provincia de Buenos Aires, a partir de una exposición que hilvana los hallazgos alcanzados como resultado del desarrollo de los objetivos específicos de investigación. La estructura argumental del capítulo se soporta en un doble diálogo: por un lado, entre el contexto y los actores, por otro, entre la teoría y los datos.

Se ha sostenido que la reforma policial no fue el resultado lineal de la mera intención reformadora de un liderazgo, sino más bien el producto de una dinámica sistémica compleja. Al enfatizar la dimensión sistémica y la complejidad del proceso, esta interpretación ubica el fenómeno de la reforma policial en un plano distinto al de las explicaciones basadas en la "voluntad política": si bien la acción política también se concibe aquí como la variable explicativa, no se la define como una "pura voluntad de hacer" sino como un efecto sistémico resultante de las interacciones entre los actores y entre éstos y el contexto.

*

El análisis de los datos muestra la existencia de un vínculo directo entre la definición del problema y la adopción de la política (objetivo específico 1). No obstante el incremento de la demanda punitiva y la intensa promoción de mayores penalidades asumida por ciertos actores, la adopción de la política de reforma policial fue posible gracias al desarrollo de un proceso previo de (re)construcción y (re)definición colectiva de la inseguridad como una cuestión ligada a la corrupción de la policía, y particularmente, a la complicidad de la fuerza con ciertos mercados delictivos.

Se ha identificado que un importante y heterogéneo conjunto de actores civiles y políticos, a contramano de lo que cabría esperar en un contexto de punitivismo exacerbado, no adhirieron a la receta manodurista clásica de "más poder a la policía" sino que, por el contrario, tematizaron públicamente la complicidad policial con el delito y promovieron el ingreso en la agenda de la necesidad de reformar la policía. Esta suerte de "consenso reformista" excedió las opiniones acerca del rol de las penas: incluso actores marcadamente pro-castigo, como Blumberg, desarrollaron una narrativa que puso en tela de juicio el rol de la policía.

La emergencia de la inseguridad como cuestión pública es un proceso relativamente reciente cuyos inicios datan de fines de la década de 1980. La "preocupación securitaria" creció de manera sostenida durante la década siguiente y se consolidó como el *isssue* más importante de la agenda pública en los primeros años del siglo XXI, una vez que mermaron los temores relacionados con la cuestión social. La reforma policial –en tanto programa de gestión– fue promovida inicialmente por activistas de DDHH, actores universitarios y asesores partidarios, para luego ser adoptada como política pública en la Provincia de Bs. As., en dos oportunidades, ambas como resultado de crisis políticas agudas desatadas por homicidios resonantes.

La reforma policial fue presentada como una alternativa de política frente a la inseguridad, y al mismo tiempo, como una estrategia de gestión necesaria para atemperar la violencia institucional, la corrupción de la fuerza y las violaciones a los DDHH. En líneas generales, las reformas policiales lograron un lugar entre las opciones de los decisores políticos al compás de la consolidación de la inseguridad como cuestión pública. En ese marco, teniendo en cuenta el caso específico de esta tesis, se observa la conformación de un amplio consenso entre diversos actores en torno a la existencia de una asociación entre inseguridad y protección policial al delito.

Así, como resultado del impacto del caso Blumberg, se abrió una intensa discusión en la esfera pública en la cual una diversidad de actores civiles y políticos tematizaron la corrupción policial. Si bien es cierto que este *affaire* desató una ola de "pánico moral" y "punitivismo público" –claramente reflejados en la marcha del 1 de abril y en el impulso al petitorio– no es menos cierto que el tratamiento público del caso otorgó a la corrupción policial un lugar preponderante en el debate sobre las causas de la inseguridad. Parte de la producción académica se ha enfocado en las preocupaciones originadas por el fenómeno punitivo, perdiendo de vista que el rol de la policía también fue tematizado por la mayor parte de los actores que estructuraron el debate público en esta particular coyuntura, incluyendo a aquellos que exigían más severidad en las penas. Si bien Blumberg impulsó un discurso de "mano dura", este se diferenció de las posturas más clásicas de otros actores punitivistas del ámbito parlamentario, como Ruckauf, Casanovas y Menem, y de las primeras editoriales del diario La Nación, en cuanto incorporó el componente de la complicidad policial con el delito en su definición del problema.

El enfoque clásico de la "mano dura" argumentaba que el gobierno debía otorgar a la policía mayores facultades para permitirle actuar contra el delito "sin ataduras" burocráticas. Esta defensa de la autonomía policial implicaba el rechazo de cualquier posibilidad de modernizar la estructura organizativa de la fuerza y aumentar los controles sobre el desempeño de los efectivos. De esta forma, los únicos cambios organizacionales aceptados eran aquellos compatibles con el *status quo*, tales como la incorporación de armas, vehículos, pertrechos y tecnologías –siempre que estas no fueran utilizadas para el control interno.

En su versión clásica, este enfoque sintonizaba armónicamente con el mito del "policía héroe" y relegaba la corrupción policial al carácter de excepcionalidad, evitando tematizarla como problema estructural y factor causal de la inseguridad. Esta observación sugiere una separación analítica entre la definición pública de lo penal y la definición pública de lo policial: mientras los adherentes al discurso clásico de la "mano dura" persistieron en no mencionar el problema de la corrupción policial, otros actores favorables al punitivismo tales como Blumberg colocaron a la complicidad policial con el delito en el centro de sus preocupaciones. Así, la particular definición del problema contenida en el discurso de Blumberg contribuyó a limitar el avance de los sectores punitivistas más duros al atacar (quizás en forma no intencional) uno de los ejes centrales de su narrativa: la defensa de la policía y su discrecionalidad.

Las conclusiones extraídas acerca de la posición de los actores civiles coinciden con Otamendi (2014) en relación a poner en tela de juicio el supuesto ultra-punitivismo de nuestra sociedad. Se ha visto que una serie de actores estratégicos, incluyendo muchos que apoyaron la marcha del 1 de marzo, rechazaron explícitamente la pertinencia del endurecimiento penal como estrategia para afrontar la inseguridad. Muchos familiares de víctimas de homicidios, incluyendo algunos que acompañaron a Blumberg, manifestaron sus reparos en torno al contenido del petitorio. Del mismo modo, los referentes de Red Solidaria y el Consejo Nacional Cristiano Evangélico –explícitos convocantes a la movilización– se expresaron en contra de la "mano dura". En líneas generales, la estrategia argumental de estos actores fue la misma: ubicar el problema en el terreno del "dolor" y no en el de las políticas públicas.

Por su parte, el plenario de obispos de la Iglesia Católica fue taxativo en su rechazo a la mano dura, y como lo demuestra la posición adoptada por el grupo en la reunión con el Gobernador Solá, también señalaron la importancia de la complicidad policial con el delito. En una línea similar, los representantes católico, judío y musulmán, convocados para un rezo

interreligioso el día de la marcha, se abstuvieron de cumplir con el compromiso en rechazo al perfil punitivista que había adoptado el discurso de la convocatoria. Finalmente, la posición editorial de los medios de comunicación más importantes tampoco da muestras de una posición "manodurista". Más bien podría afirmarse lo contrario. Mientras Página 12 mantuvo, como era esperable, su histórica posición garantista (en relación al castigo) y reformista (en relación a las fuerzas de seguridad), Clarín, el periódico de mayor tirada del país, volcó en sus editoriales una posición favorable a la reforma policial y contraria a la "mano dura". Incluso el diario La Nación se vio atravesado por este patrón identificado en el discurso público: pasó de silenciar la corrupción policial –presentando el problema de la inseguridad como una cuestión puramente técnica– a incluirla en su listado de "causas" del aumento del delito.

Además de los actores civiles, aquellos pertenecientes al sistema político-administrativo también definieron mayoritariamente el problema de la inseguridad en relación a la corrupción policial. Este aspecto se ampliará en los próximos apartados, pero es importante señalar aquí que el Presidente Kirchner mantuvo una posición reformistas intransigente y explícita en relación a la policía bonaerense, y subrayó en diversas oportunidades la necesidad de "sanear" la fuerza, atravesada por su complicidad con el mundo delictivo. Asimismo, otros actores, como el juez Maroto, legisladores de casi todos los bloques –incluso de la mayoría justicialista que votó favorablemente las leyes Blumberg– y jefes partidarios, en su mayoría, coincidieron en diagnosticar la inseguridad como asociada a la exclusión social y a la corrupción policial.

*

En relación al objetivo específico 2, los hallazgos tienden a coincidir con los siguientes postulados teóricos: (1) el contexto político-institucional de las políticas públicas no solo incluye a las instituciones formales sino también –y a veces especialmente– a las informales; y (2) el contexto político-institucional es un factor de configuración de los cálculos, racionalidades y estrategias de los actores. En otros términos, el contexto influyó sobre la política adoptada, y sobre su forma de adopción, a partir de la capacidad para estructurar los cálculos de los actores involucrados, y establecer, por esa vía, los límites y oportunidades del el juego político.

En el caso de estudio abordado, el contexto proveyó reglas de juego de dos tipos: formales e informales. Entre las formales se destacaron: a) el particular federalismo argentino,

con su alta expectativa sobre el desempeño del Presidente y una importante concentración de recursos de poder en la administración nacional; y b) la dinámica legislativa del Congreso de la Nación. Entre las informales se destacan: a) el imperativo político de consolidar la gobernabilidad en la post crisis de representación; y b) la institucionalización del vínculo política-policía-delito, llamado también "doble pacto" u "orden clandestino". A estas reglas de juego que describen el contexto institucional, se le deben agregar dos eventos que influyeron sobre los actores provocando un cambio sus "lecturas", percepciones, racionalidades y estrategias frente a la cuestión de la inseguridad: a) el brote de secuestros extorsivos 2001-2004; y b) el secuestro seguido de muerte de Axel Blumberg.

Fue en éste contexto que los actores entablaron las interacciones propias del juego político. La importancia fundamental de estos factores de contexto, reside en que influyeron, estructuraron y formatearon las percepciones y los análisis de la realidad que los actores produjeros, sus atribuciones de causalidad, y sus tácticas y estratégicas. Así, las interacciones entre ellos, la forma de adopción de la política, y la política misma, no pueden comprenderse sin referencia a la relevancia de los elementos contextuales enumerados, entendiendo por "relevancia" el grado de efectividad para estructurar las preferencias y conductas de grupos e individuos con roles estratégicos.

Sin caer en enfoques formalistas, resulta evidente que las instituciones formales, en regímenes democráticos relativamente consolidados, se erigen en poderosos centros de gravedad que atraen las dinámicas políticas. El liderazgo coyuntural de Juan Carlos Blumberg, y la alianza *ad hoc* de actores civiles y políticos congregada en torno al reclamo de seguridad y justicia en el marco de la "Cruzada Axel", eligieron a las instituciones formales como blanco de sus reclamos: primero marcharon al Congreso Nacional, luego se dirigieron a la Casa de la Provincia de Bs. As., y antes de ello, Blumberg fue recibido y atendido largamente por el Gobierno Nacional. Asimismo, la dinámica legislativa de formación de leyes, incluyendo las reglas básicas de los tiempos parlamentarios y los juegos de mayorías entre-bloques e intra-bloques, también formatearon las estrategias de los decisores políticos.

Blumberg y su base de apoyo se dirigieron al Congreso Nacional al momento de llevar el petitorio, impugnaron la labor de los jueces y dirigieron los reclamos sobre la policía al Gobernador Solá. Asimismo, la opinión pública depositó en el Presidente –a pesar de no ser éste el responsable legal de la policía bajo sospecha– una fuerte expectativa a la espera de una "solución" frente a la inseguridad. A su vez, Kirchner maniobró tácticamente para obtener del

Congreso una sanción que ayudara a contener el reclamo al tiempo que no desgastara su liderazgo, y dirigió sus esfuerzo hacia la provincia con una doble estrategia de presión y acuerdo sobre Solá. Este, a su vez, jugó sus cartas sabiendo que sin los recursos simbólicos, políticos y económicos del Estado nacional le hubiera resultado muy difícil encausar la crisis. Sin este complejo institucional formal propio de la configuración específica de la democracia federal argentina, la movilización social y las acciones políticas se hubieran desarrollado sin duda de otra forma.

Ahora bien, los entramados institucionales que afectan las conductas de los actores no son exclusivamente formales sino también informales. Diversas investigaciones han documentado suficientemente la existencia de vínculos habituales, estructurados, predecibles y consolidados –en una palabra, institucionalizados– entre sectores políticos, policiales y delictuales, que administran y distribuyen de una determinada manera el producido de los mercados ilegales. Los grupos de expertos que influyeron en forma determinante en la elaboración de los programas de reforma policial han conceptualizado este fenómeno como "doble pacto" o "pacto político policial", quitándolo de su condición de excepción, para ubicarlo en un lugar de rasgo estructural.

En tal sentido, se sugiere que la existencia de esta lógica vincular intrincada y oscura –estructurante de ciertos recursos de poder, como la capacidad para desestabilizar un gobierno o acumular capital económico– configura un patrón informal que los actores políticos tienen muy en cuentan al momento de calibrar las consecuencia de sus decisiones, elegir cursos de políticas en materia de seguridad y evaluar los costos políticos de un camino u otro. En otras palabras, lo que Dewey (2015) llamó el "orden clandestino", es parte fundamental del entorno de las políticas de seguridad y contribuye a estructurar las lógicas, cálculos y racionalidades de los actores.

Para completar la reconstrucción del contexto, es necesario tener en cuenta dos eventos disruptivos que sin duda influyeron sobre el proceso de adopción de la reforma. El primero de ellos fue el brote de secuestros extorsivos que tuvo lugar en el período 2001-2004, su tratamiento público y la manera en que ciertos sectores sociales reaccionaron frente a él. Este tipo delictual afectó con particular intensidad a los sectores medios y altos de la sociedad argentina. Los medios de comunicación brindaron una profusa cobertura a muchos de estos episodios, posiblemente a raíz de la capacidad de formación de opinión de los sectores victimizados, o bien de ciertas características de los propios hechos, como el dramatismo de

su prolongada duración, y la fama de los afectados, frecuentemente grandes empresarios, futbolistas, artistas famosos, o sus familiares, todo lo cual los tornaba especialmente atractivos para el formato narrativo de los medios.

De a poco se fue consolidando una convicción que alcanzó su clímax con el caso Blumberg: integrantes de la policía bonaerense brindaban protección a bandas de secuestradores, liberando zonas o proveyendo información sobre potenciales víctimas, cuando no perpetraban en forma directa algunos secuestros. También se fue consolidando la creencia en que los policías eran incapaces de prevenir y reprimir los secuestros aun cuando no fueran cómplices. Así, a diferencia de lo que ocurre con la protección policial a otros mercados delictivos, tales como la prostitución, la comercialización de drogas o la venta de autopartes robadas, el umbral de tolerancia social a la relación política-policía-delito para el caso de los secuestros extorsivos, se reveló mucho más bajo. Así, entre los sectores sociales directamente victimizados por este tipo de delito se configuró una sensación de sordo malestar, hasta tanto la ocurrencia de un hecho puntual catalizó una movilización masiva. Al proteger los secuestros extorsivos sobre ciudadanos de clases medias y altas, la policía bonaerense cruzó un límite que elevó el pánico moral, despertó lazos de solidaridad, activó la movilización de los grupos afectados y empujó al sistema político a tomar decisiones drásticas.

La existencia de un hecho puntual, un caso “resonante” o “paradigmático”, como se ha visto, parece ser una elemento de gran relevancia. La crisis de los secuestros y la afectación de ciertos grupos sociales, no parecen alcanzar por sí solos para encender el proceso. La disconformidad social con un estado de cosas no se traduce en forma directa en la expresión de una demanda colectiva (aquella es un factor necesario, pero no suficiente). Tampoco es posible identificar un punto de saturación a partir del cual la demanda social se activa. Los procesos sociales son complejos: es posible que el descontento perdure un largo tiempo si no se produce un hecho relevante que desencadene una serie de acciones con fuerza suficiente como para impactar en el sistema político-administrativo. Y el momento en que eso ocurre es impredecible.

Ahora bien, esta investigación también sugiere que el hecho aberrante en sí mismo no alcanza para explicar la radicalidad del cambio. Poco antes de la muerte de Blumberg, otros ciudadanos sufrieron su mismo destino en situaciones similares. Por ejemplo, los homicidios de Diego Peralta y Juan Manuel Canillas tuvieron lugar en los meses de julio y agosto de 2002, también como resultado de secuestros extorsivos. En ambos casos, el sistema político

no respondió del mismo modo en que lo hizo frente al caso Blumberg, ni tampoco fueron iguales las reacciones del campo mediático ni de los actores civiles y sociales que sí se movilizaron frente a la tragedia de la familia Blumberg.

No resulta sencillo explicar los motivos, pero la historia sugiere que hay muertes y muertes. Mientras los casos Cabezas (1997) y Blumberg (2004) catalizaron reformas policiales, otros episodios similares, como los de Canillas (2002), Peralta (2002) y Candela Sol Rodríguez (2011),[264] no tuvieron los mismos efectos sistémicos, a pesar de que en todos ellos, la policía había quedado sospechada de brindar protección a la banda criminal ejecutora del hecho.

Siguiendo con este análisis, la evidencia sugiere evitar la tentación de brindar sin más una explicación de corte clasista. Los crímenes de María Soledad Morales (1990) y Omar Carrasco (1994) generaron respectivamente la caída de la dinastía Saadi en el poder político de la Provincia de Catamarca y la supresión del servicio militar obligatorio. Ambos cambios tuvieron una altísima trascendencia institucional, y la condición social de las víctimas no era precisamente de las más pudientes. También se sugiere evitar otro reduccionismo: ubicar todo el peso de la explicación en la cobertura mediática. La muerte de Bulacio (1991) terminó en la derogación de los edictos policiales en la Capital Federal (1998), pero esto no se explicó a raíz de la cobertura mediática sostenida, ni de la movilización de sectores medios y altos, sino por las acciones coordinadas y emprendidas a partir de ese momento por una serie de actores vinculados a la promoción y protección de los DDHH (Tiscornia, 2008).

De esta manera, si bien las muertes violentas albergan el potencial de generar cambios trascendentes en las políticas públicas, entre el evento trágico y la adopción de la decisión gubernamental median una serie de mecanismos que tienen lugar tanto en el seno de la sociedad civil como al interior del sistema político-administrativo, y que no se explican de manera lineal o mecánica, convirtiendo cada tragedia, cada evento doloroso, en un caso único digno de estudio.

El marco teórico adoptado asume que esos mecanismos, además de estar enmarcados en un determinado contexto histórico político-institucional que contribuye a explicarlos, se componen de interacciones conflictivas y consensuales entre actores públicos y privados, individuales y colectivos, que actúan racionalmente y que invierten recursos de poder con el objeto de promover sus valores e intereses, siendo influidos en esas acciones por los marcos

cognitivos e institucionales en los que se encuentran insertos. El desarrollo de los objetivos específicos 3 y 4 se adentran en estos pormenores.

*

En el contexto crítico disparado por el caso Blumberg, diversos actores civiles y políticos, portadores de sus propios marcos cognitivos, pusieron en juego los recursos de poder de los que disponían con el objeto de promover sus valores e intereses durante la rediscusión de las políticas de seguridad (objetivo específico 3). En ese sentido, la "justicia" y la "seguridad" aparecieron como intereses-valores universales, aunque las definiciones que los actores sostuvieron acerca de ellos fueron muy distintas y hasta contradictorias. En líneas generales, se observa la persistencia de dos grandes abordajes valorativos (que coinciden con las definiciones estudiadas en el primer objetivo específico: uno que define la inseguridad como un problema de rigor en la aplicación de la ley, y que requiere por tanto más severidad en las penas, y otro como un problema de inclusión social y respeto de los DDHH que demanda reparar una trama social agredida por políticas económicas y frenar la violencia institucional a fin de controlar la proliferación de hechos violentos y delictivos.

No obstante esta división, ya clásica en el debate sobre la seguridad, aparece como un hecho llamativo que la corrupción policial, y la complicidad de ésta con el delito, emerge como un tema que atraviesa ambas miradas, arraigándose en una multiplicidad de actores. No es que los más punitivistas se hayan tornado ahora defensores de los DDHH, sino que la complicidad policial con el delito se hizo tan evidente, y afectó a grupos sociales con tal capacidad de formación de opinión, que desató una redefinición del problema que "barrió" con la viabilidad de la antigua receta de "más poder a la policía". De este modo, la honestidad de las fuerzas de seguridad y su actuación dentro de los marcos del estado de derecho pareció convertirse en un valor de consenso.

Por un lado, encontramos posiciones más claramente punitivistas en el liderazgo de Blumberg y en los discursos de Ruckauf, Casanovas, Menem, etc., quienes definieron la justicia en términos de castigo, y enfatizaron la necesidad de superar los obstáculos que suponían "los derechos humanos de los delincuentes" y las penas "blandas" o "condescendientes". No obstante, como se ha visto, Blumberg matizó esta posición al incorporar la corrupción policial y las fallas del sistema institucional (lo que incluyó a la

justicia y al servicio penitenciario) como factores determinantes, complementando la explicación basada en el argumento punitivo.

Por otra parte, actores de gran peso territorial y/o simbólico, como –especialmente– la Iglesia Católica, referentes de cultos cristianos, judío y musulmán, familiares de víctimas de homicidios y editorialistas de Clarín y Página 12, sumados a otros actores de importancia institucional (judicial y legislativa), como el Juez Maroto –un actor disruptivo de relevancia coyuntural–, los bloques legislativos opositores de la UCR y el ARI, e inclusive algunos actores civiles que acompañaron la marcha de Blumberg practicando un equilibrio entre su acompañamiento a la víctima y el rechazo a su discurso –todos ellos, decimos, desde el punto de vista de los valores, se manifestaron en contra de la "mano dura", defendieron la promoción y protección de los DDHH, sumaron al debate público explicaciones causales de carácter social y tematizaron la complicidad de la policía con la actividad delictiva.

Estos valores fueron impulsados a partir de una multiplicidad de recursos de poder que los actores invirtieron en la medida de sus posibilidades. Mientras los diputados punitivistas utilizaron su posición parlamentaria para influir sobre el debate, Blumberg administró durante esta coyuntura una enorme penetración en los medios –algo con escasos precedentes– y una adhesión a sus propuestas por parte de la opinión pública abrumadoramente mayoritaria, que le permitió difundir sus propias opiniones sobre la inseguridad, fortalecer su reclamo de justicia y constituirse en un liderazgo social efímero pero muy convocante. Por su parte, los recursos de poder invertidos por los actores y grupos sociales no organizados que conformaron su base de apoyo fueron el potencial de movilización, el peso electoral y la capacidad de formación de opinión derivada de la pertenencia de clase.

Mientras los referentes religiosos invirtieron su credibilidad y su capacidad de generar adhesión social como principal recurso de poder, la ONG Red Solidaria, además, aportó su penetración en los medios y cierta capacidad de movilización y convocatoria a partir de las actividades que organizaron para promocionar a la marcha. Los legisladores, por su parte, tuvieron como principal recurso de poder su posición institucional, en tanto el debate parlamentario les permitió fijar sus posiciones en relación a la cuestión de la inseguridad y al rol de la policía. Los legisladores opositores de perfil progresista, como los del bloque ARI y algunos radicales, impulsados por el interés de intervenir en el debate y fortalecer el vínculo con sus bases electorales, condenaron la corrupción policial y política, defendieron el valor de

la transparencia de las burocracias policial-penales y reforzaron su rechazo a la mano dura a partir del compromiso con los DDHH y el estado de derecho.

Una vez desatado el debate, con las movilizaciones sociales en curso y una cobertura omnipresente de los medios, entraron en juego los densos recursos de poder de los actores políticos más encumbrados. En tal sentido, el líder partidario Eduardo Duhalde mantenía todavía una influencia determinante en la dinámica política a través de su influencia sobre legisladores e Intendente, mientras que Solá administraba el siempre insuficiente presupuesto provincial, y ostentaba la capacidad legal de decidir sobre la burocracia policial a su cargo en tanto jefe de la administración pública bonaerense. No obstante, el Presidente Kirchner invirtió en este proceso una densidad de recursos de poder superior a la de cualquier otro actor: el control del presupuesto y la administración nacional, la expectativa de futuro en el marco del proceso de disputa por el liderazgo del justicialismo y una alta imagen positiva derivada del contraste entre su fuerte autoridad presidencial y la crisis de representación que lo precedió. En suma, dada la densidad de sus recursos de poder, no habría política viable sin acuerdo de los tres.

Mientras los "recursos de poder" constituyen un concepto que presenta escasas dificultades para su operacionalización, la división entre "intereses", "valores" y "frames" resulta mucho menos sencilla de establecer empíricamente. En tal sentido, para completar el desarrollo del objetivo 3, se argumenta que los grupos de actores se vieron impulsados por una serie de intereses inherentes a la posición –algunas coyunturales, otras más permanentes– que ocuparon en ese momento en la "constelación" o campo de las políticas de seguridad. Por un lado, la familia Blumberg, víctima directa del homicidio, desplegó sus acciones y congregó apoyos sociales, políticos, civiles y mediáticos, en torno a la causa por la obtención de justicia en el homicidio de Axel, a lo que luego se le sumó una búsqueda de seguridad y justicia más general, articulada en torno a la "Cruzada Axel", cuya narrativa ya no se sostenía exclusivamente en torno a una demanda individual, sino que expresaba una inquietud colectiva y un reclamo que se extendía también a otras víctimas.

Otros actores civiles y político-administrativos, como la Red Solidaria, el Juez Maroto y los cultos religiosos, se vieron compelidos a intervenir por la oportunidad que significaba la fuerza de gravedad propia de la intensidad de la crisis. El contexto fue percibido como una oportunidad para fijar posiciones, atraer la atención y sumar adherentes, acumular recursos de poder, lograr que ciertos mensajes penetrasen en la esfera pública y marcar temas de agenda

en relación a los gobernantes. Las ONGs, como Red Solidaria, o los actores disruptivos pertenecientes a ciertos campos, como el caso del Juez Maroto, suelen aprovechar los vórtices mediáticos para ganar conocimiento, sumar adherentes –que pueden convertirse en donaciones– liderar procesos de movilización de personas y recursos destinados a atender problemas que consideran centrales, generar consciencia y consolidar su posición e influencia en el debate público.

Por su parte, los intereses de los actores políticos necesitan interpretarse en términos de las reglas de juego de su propio subsistema. Todos ellos deben sus posiciones a factores tales como el capital electoral, el control de recursos económicos y coercitivos y la densidad de la red de relaciones que les permiten operar con mayor o menos. Así, los intereses políticos tienen que ver con la acumulación o protección de esos capitales. Especialmente Kirchner y Solá vieron amenazadas sus posiciones a causa de la crisis, y su interés primordial fue construir una respuesta políticamente eficiente para frenar esa amenaza. La combinación de una fuerza policial autonomizada y con capacidad de daño, más un clima social de movilización y protesta y un sistema de partidos relativamente desestructurado, a poco de la salida de una de las peores crisis de la historia argentina, colocaron en primer plano la administración pacífica del conflicto, la consolidación de la gobernabilidad y la estabilización del proceso. En el apartado siguiente se profundiza el desarrollo de esta lógica de acción.

*

El análisis sugiere que en la esfera de la sociedad civil y en ciertos actores judiciales y parlamentarios, se desarrolló una suerte de “lógica de la oportunidad”, según la cual estos actores adoptaron estrategias tendientes a intervenir en el renovado debate acerca de las políticas de seguridad, aprovechando la fuerza de atracción del enorme vórtice social abierto por el caso Blumberg. Mientras tanto, en las esferas políticas de mayor capacidad decisoria identificadas con los liderazgos ejecutivos y partidarios del oficialismo, primó “una lógica cooperativa” derivada de un cambio en el cálculo de costo-beneficio: romper con el antiguo régimen de las políticas de seguridad pasó a ser percibido como menos costoso que seguir con los beneficios del status quo (objetivo específico 4). La suma de estas fuerzas configuró una dinámica similar a la que Kingdom (1984) conceptualizó como “ventana de política”.

En el caso de la familia Blumberg, la estrategia fue hacer visible el reclamo a través de una movilización hacia la Plaza de los Dos Congresos convocada por ellos y por sus grupos

de apoyo en el marco de la “Cruzada Axel”. El objetivo era responsabilizar a las autoridades públicas formales por la adopción de medidas concretas contra la inseguridad y fortalecer el reclamo de justicia por el homicidio de Axel. De hecho, el destino de la marcha no fue casual: es en el Congreso donde deben disponerse los aumentos de las penas que reclamaba el petitorio. Tampoco es casual la asistencia a la Casa de la Provincia de Buenos Aires: “la bonaerense” fue definida por Blumberg como parte del problema. Las sucesivas apariciones públicas de Blumberg, su predisposición para asistir a los medios, la convocatoria a la marcha y sus apelaciones a la participación del “ciudadano común”, dan cuenta de que su principal estrategia consistió en fortalecer el reclamo a partir de la construcción de una masa crítica que presionara sobre los decisores de los tres poderes.

Por su parte, los demás actores civiles también realizaron su propio juego. Sin detrimento de factores emocionales ni de acciones motorizadas por valores o sentidos del deber, ONGs como Red Solidaria, y organizaciones religiosas como la CNCE, se acercaron a Blumberg, convocaron activamente a la marcha y promovieron el petitorio a pesar de manifestarse en contra de los fines de la movilización. El objetivo de esta estrategia fue “aprovechar” el enorme vórtice social abierto por el caso Blumberg, interviniendo en el debate que concentró la atención de la opinión pública y utilizando esa arena para expandir su nivel de conocimiento, posicionar su organización, promover su agenda y ganar protagonismo en un evento de alto interés público. Aunque los valores de estos actores fueran contrarios al endurecimiento del trato penal, sus estrategias respondieron a los intereses propios de sus lógicas organizacionales.

Como se ha visto, el caso Blumberg desató una particular dinámica decisoria en las esferas políticas nacional y provincial de los tres poderes. La realidad del campo judicial muestra un marcado contraste entre la actitud expectante y relativamente silenciosa de los intereses judiciales organizados en la Asociación de Magistrados, cuyas intervenciones se dirigieron a defender a su grupo de pertenencia de las críticas provenientes de la sociedad civil y de los poderes con base democrática, y la actitud disruptiva del Juez Maroto, un integrante del mismo campo judicial, que denunció en detalle y con amplia difusión pública la complicidad entre las “brigadas” de investigaciones de la policía bonaerense y las bandas de secuestradores. Los actores legislativos, como se ha visto, tuvieron un escenario propicio para promover sus posiciones durante el debate de las leyes Blumberg, pero ese contexto se

difuminó rápidamente, y una vez sancionadas las leyes, la atención volvió a los poderes ejecutivos.

Los actores de mayor relevancia en la última etapa del proceso de construcción de la decisión fueron el Presidente Kirchner, el Gobernador Solá y el líder justicialista E. Duhalde. Particularmente, Kirchner desempeñó un rol central al diseñar una táctica que contuvo primero el brote punitivo derivado del petitorio Blumberg, a fin de ganar tiempo y no resentir su legitimidad contrariando abiertamente un reclamo "manodurista" de altísima adhesión coyuntural, para luego volcar sus recursos de poder presionando a Solá y negociando con él la adopción de una política reformista.

Las dinámicas de conflicto y consenso fueron tramando las interacciones entre actores. Es posible percibir un conflicto general, de fondo, entre gobernantes y gobernados, o más específicamente, entre los poderes públicos y los diferentes grupos sociales, enraizado en un fenómeno estructural de más largo alcance: la crisis de representación. Aquella suerte de "diálogo" entablado el 1 de marzo entre el improvisado liderazgo de Blumberg y el colectivo de ciudadanos movilizados, remitió a las dinámicas sociales del 2001-2002, cuando las calles se llenaron de personas que pedían la renuncia en pleno de todos los gobernantes. A tal punto llegó ese rebrote, que el propio Blumberg frenó en varias ocasiones expresiones destituyentes en aras de empujar el reclamo por cauces que él entendía como más adecuados por acomodarse a su interpretación de los preceptos constitucionales y democráticos.

Sobre ese telón de fondo, se dieron otros consensos-conflictos más específicos. Especialmente, al interior del sistema político se desarrolló una dinámica de cooperación entre actores, precedida por un breve pero intenso conflicto inicial enmarcado en estrategias de negociación Nación-Provincia. El argumento que aquí se sostiene es que el caso Blumberg generó sobre las evaluaciones o "lecturas" de los decisores gubernamentales un doble efecto: a) originó poderosos incentivos hacia la cooperación y b) aumentó considerablemente los costos de seguir con el antiguo régimen de las políticas de seguridad.

Quizás un análisis apresurado hubiera predicho en 2004 que el incipiente conflicto entre duhaldistas y kirchneristas terminaría por radicalizarse en el contexto del caso Blumberg. Sin embargo, lo que ocurrió fue todo lo contrario. Para comprender esta preferencia por la cooperación es necesario remitirnos al contexto de transición hacia la consolidación política en la post-crisis de 2001-2002. Duhalde pretendía mostrarse como el

dirigente que condujo a la Argentina hacia la salida de la crisis, por lo que un nuevo episodio de inestabilidad institucional no le resultaba funcional. Kirchner venía maniobrando fuertemente para consolidar la base de apoyo territorial e institucional de su gobierno, dado que aún era débil en términos de lealtades parlamentarias y territoriales. Durante todo su primer mandato cooptó dirigentes peronistas, radicales, provinciales y vecinales (primero con la "transversalidad" y luego con la "concertación plural"), alineó legisladores del PJ y otros partidos, asumió el consejo de Maquiavelo de apelar directamente al pueblo, construyó enemigos, y disputó victorioso, contra Duhalde, la conducción del PJ. En aquel marco de interrogantes sobre la sostenibilidad del gobierno nacional, la inestabilidad de Solá podía convertirse rápidamente en la suya propia. Por su parte, Solá carecía de apoyo político propio en la provincia, a pesar de haber sido reelecto con el 43% de los votos, por lo que necesitaba formar parte del proyecto kirchnerista para sostener su gestión con los recursos políticos, simbólicos y económicos del gobierno nacional.

Así, luego de una etapa de tensiones iniciales, las posiciones de los tres actores políticos se fueron acercando progresivamente hacia un consenso reformista. El Presidente Kirchner resultó un actor clave en la construcción de la decisión, al definir explícitamente el problema en términos de corrupción policial y supeditar el apoyo nacional a la adopción de una política reformista. Esta intransigencia acotó las opciones de política del Gobernador Solá, quien se movió progresivamente de una estrategia de defensa de su gobierno a un acuerdo con el gobierno nacional donde reconocía la necesidad de medidas drásticas. El Gobernador materializó esa decisión designando a Arslanián, y dando inicio al ciclo de mayor estabilidad en el cargo en 30 años.

En contraste con los incentivos a la colaboración, también surge que ninguno de los tres actores encontró incentivos poderosos para elegir una estrategia de boicot, o cuando menos, de prescindencia. La profunda lesión del lazo representativo, resumida en el reclamo popular "que se vayan todos", las fuertes convulsiones internas producidas por las pujas de facciones –en las cuales el justicialismo bonaerense, conducido por Duhalde, tuvo un protagonismo estelar (Auyero, 2007) – y la movilizaciones populares, que combinados, determinaron la sucesión de tres Presidentes y dos interinatos en pocos días, ubicaron la preocupación por la estabilidad democrática y la gobernabilidad en un primer plano.

Sumado a ello, Kirchner había asumido con el 22% de los votos y la mayor parte de los legisladores e Intendentes aún no respondían a su conducción. Asimismo, para Kirchner,

Solá era un aliado natural en su futura disputa con el duhaldismo, por lo que era necesario preservarlo. En tal contexto, cualquier estrategia de desestabilización hubiera provocado un costo muy alto con beneficios inciertos para todos, en el mismo momento en que parte de la sociedad se había volcado a la calle en reclamo de justicia y seguridad.

En relación a los costos de la continuidad se propone el siguiente argumento: mientras el modelo "delegativo" basado en el "doble pacto", o para decirlo en términos de Dewey (2015) "el orden clandestino", funcionaba con relativa estabilidad (situación que se define como la ausencia de grandes crisis sistémicas), los incentivos para emprender un proceso de reforma eran muy bajos para los elencos de gobierno, dado que una decisión de esa naturaleza, en la etapa pre-Blumberg, hubiera implicado iniciar un conflicto autogenerado de consecuencias impredecibles en un escenario "eficazmente" regulado por un mecanismo análogo al que Tokatlian (2007) llamaría "pax mafiosa". Nuevamente, en esta frase, la "eficacia" se entiende como aquella situación en la cual los conflictos puntuales o aislados que genera este modelo no escalan hasta el nivel de crisis sistémica y se administran apelando a las mismas reglas internas del modelo. Dado los "beneficios" que la gestión del "orden clandestino" le reporta a ciertas autoridades políticas, incluyendo a los tres poderes, los incentivos para intentar desmontarlo, o cuando menos atemperar sus efectos, debieran ser poderosos.

Podría conjeturarse, para investigaciones futuras, que si bien el "orden clandestino" distribuye importantes recursos de poder, en el caso de los políticos, su participación en ese campo depende, a su vez, del capital electoral que les permite acceder a los cargos que les brindan el control de los instrumentos de coerción y los presupuestos públicos, cuya acumulación podría verse dañada por los costos reputacionales de participar en ese orden.

De esta manera, hasta el día de la muerte de Blumberg, aún en medio de un contexto signado por un pico de secuestros extorsivos sin precedentes en democracia, con crecientes sospechas de complicidad policial, la reforma de la policía existía como propuesta entre asesores, activistas e intelectuales, pero no figuraba en la agenda de los decisores gubernamentales. Y esa ausencia en la agenda se mantuvo inalterada hasta tanto la ocurrencia de un hecho conmocionante activó una serie de "resortes sociales" (como la movilización y el activismo) que modificaron los cálculos estratégicos de los actores, empujándolos a un cambio de política. El resultado de la cooperación entre Kirchner, Duhalde y Solá fue la designación de Arslanián al frente del Ministerio de Seguridad.

No obstante, es importante subrayar un aspecto que puede parecer sutil, pero que no lo es. Una cosa es que existan incentivos para cooperar, a secas, y otra distinta, que surjan incentivos para cooperar en una estrategia reformista. Esta segunda opción es particularmente exigente, porque implica sopesar las consecuencias potenciales derivadas de adoptar acciones de gobierno que podrían despertar la resistencia activa de una alianza de actores "pro law and order" (Monjardet, 2010) –en especial la policía, pero no solo ella– y hacerlo a pesar de todo. Cuando un gobierno responde al problema de la inseguridad mediante una reforma policial es porque se ha impuesto antes una particular definición del problema que responsabiliza a la policía, en parte o en todo, por la persistencia del problema que se pretende resolver: la policía es, a la vez, órgano de la administración pública y "grupo objetivo" (Subirats *et al*, 2008).[265]

Los decisores "leyeron", interpretaron, que la crisis del caso Blumberg implicaba una amenaza certera sobre sus capitales políticos. Si bien el "doble pacto" o el "orden clandestino" configuraban una sólida institucionalización informal de cierto patrón de vinculación entre política, policía y delito, que resultaba arriesgado atacar unilateralmente desde la política, la coyuntura crítica del caso Blumberg generó la oportunidad de avanzar en un intento de cambio. El efecto de la crisis es cambiar la lectura a través de un cambio de contexto: ahora, por más riesgoso que fuera emprender un cambio en relación a los intereses afectados, resultaba políticamente ineludible ensayar una respuesta contunde porque el costo potencial de perder la capacidad de liderazgo y no dar respuestas creíbles frente a la sociedad era muy alto en términos de afectación del capital político-electoral, razón de ser del dirigente democrático.

Así, con esta estructura de incentivos políticos, Kirchner, Duhalde y Solá iniciaron una dinámica de cooperación que permitió la construcción de un nuevo consenso reformista. A diferencia de lo ocurrido a mediados de 1999, la alianza promotora de la "mano dura" no logró esta vez imponer su visión a pesar de haber obtenido una victoria parcial en el Congreso Nacional con la sanción del petitorio Blumberg. Los tres liderazgos constituyeron una situación de fuerte apoyo político a la estrategia reformista basada en una definición del problema compartida por la mayor parte de los actores públicos y privados analizados en esta tesis: la protección policial del delito era una de las claves explicativas de la inseguridad.

Desde un punto de vista teórico, los cálculos de costo-beneficio involucran razonamientos que no se explican exclusivamente en relación a la maximización de la

ganancia individual, propias del *rational choice*. Los decisores no son individuos solitarios, egoístas y maximizadores de beneficios en búsqueda de la decisión óptima, sino sujetos insertos en tramas institucionales que moldean sus preferencias, lecturas y conductas, que muchas veces adoptan la decisión que consideran como la mejor posible, la más "factible", o incluso, retomando la definición de Lindblom (1996), aquella que les permite "salir del paso". En tal sentido, el tipo de "cálculo" al que refiere esta tesis tiene más que ver con una racionalidad situada que combina intereses, valores y marcos cognitivos, a partir de los cuales los actores construyen lo que podríamos llamar una "lectura política" de la realidad, sobre la que deben tomar posición y decidir.

El marco institucional fija los límites del juego político en un momento dado, no obstante lo cual, esos límites pueden correrse o redefinirse en coyunturas críticas caracterizadas por crisis agudas. La política de reforma policial, que se encontraba fuera de agenda un día antes del caso Blumberg, hubiera implicado antes de la crisis un conflicto autogenerado con sectores políticos y policiales con potencial desestabilizador. Sin embargo, una vez desatada la crisis, los límites de la factibilidad política se redefinieron: la reforma policial ingresó en la agenda de los decisores, casi de un momento a otro, y se convirtió finalmente en una política pública.

*

El estudio de este proceso sugiere la improcedencia de las explicaciones lineales en materia de adopción de políticas. La adopción de la reforma policial en la PBA se explica por una serie de procesos encadenados: al interior de un contexto signado por el surgimiento y consolidación de la cuestión de la inseguridad (años 1980-2000), y dentro de un proceso consistente en una crisis de secuestros extorsivos (2001-2004), tuvo lugar la ocurrencia de un hecho resonante (el caso Blumberg) que desencadenó una serie de reacciones tanto entre los actores de la esfera civil como del sistema político-administrativo.

Esta investigación sugiere una explicación sistémica y compleja del proceso de adopción de la política. Más allá de las intenciones particulares de los actores, e inclusive más allá de sus convicciones o preferencias, el hecho de que la alianza de gobierno haya decidido avanzar en una reforma de la policía en marzo-abril de 2004, y no antes, no puede explicarse por la mera voluntad reformista de los decisores gubernamentales. Por el contrario, requiere de una lectura integral del proceso que dedique atención al contexto social y político de la

decisión así como a las interacciones conflictivas y consensuales desarrolladas entre los actores estructurantes del campo de las políticas de seguridad. La política de reforma policial fue el resultado de una dinámica sistémica que generó incentivos tendientes a la construcción de un consenso reformista.

El caso Blumberg catalizó una dinámica sistémica que modificó los cálculos de los decisores gubernamentales. Seguir igual empezaba a ser percibido como algo más costoso que lanzarse al cambio y afrontar las resistencias de los actores perjudicados. A pesar de que inicialmente la mayoría legislativa del Congreso Nacional respondió a la crisis endureciendo las normas penales, los decisores gubernamentales fueron construyendo paralelamente un consenso político destinado a implementar una política de reforma policial de signo contrario a la "mano dura". Así, la existencia de diagnósticos y repertorios de políticas públicas alternativas, la tematización de la corrupción policial como generadora de inseguridad y el hecho de que un amplio entramado de actores rechazara la opción de abordar el problema con mayor dureza penal y más poderes a la policía, fueron factores que tornaron políticamente viable la adopción de una política reformista.

En un contexto histórico caracterizado por la consolidación de la inseguridad como problema público, la reforma policial ya existía dentro de los repertorios de políticas públicas elaborados por asesores, académicos y *think tanks*. No obstante lo cual, las condiciones para su adopción no terminaron de configurarse hasta tanto el "pánico moral" generado por una muerte violenta, enmarcada en una epidemia de secuestros extorsivos que afectó particularmente a los grupos sociales de mayor poder relativo, empujó a los decisores políticos a prestar una particular a tención al tema y explorar respuestas alternativas. Las crisis profundas, aquellas que ponen en tela de juicio la legitimidad de los gobiernos, elevan en la percepción de los decisores la necesidad de avanzar en cambios profundos, relegando otras opciones más conservadoras, como esperar a que la cobertura mediática del tema se diluya o adoptar cursos de acción que no cuestionen las relaciones de poder del status quo vigente.

Así, una política pública es muchas veces un resultado difícilmente predecible de percepciones de oportunidad o conveniencia, ventanas de política o coyunturas críticas, en las cuales los decisores políticos apelan a planes, programas o ideas generados fuera del sistema político, sostenidos por usinas intelectuales, grupos de interés o asesores cercanos, con el fin de dar respuesta a una situación de crisis. Los actores calculan, evalúan, ponderan, intentan

mensurar los tiempos, los costos, los beneficios, y desarrollan estrategias y tácticas a la hora de impulsar cambios, sobre todo, si esos cambios afectan intereses poderosos.

Aun cuando sabemos que la realidad social está hecha de procesos que escapan al control de los gobiernos –y los propios gobiernos lo saben mejor que nadie–, los decisores no dejan por ello de intentar calcular el impacto de sus acciones sobre las tramas de intereses enquistadas en los distintos campos de la burocracia y las políticas. Las políticas públicas (policies) son una de las formas en que se expresa la política (politics), y deben interpretarse, por lo tanto, a partir de la misma lógica: la del poder. La actividad interpretativa requiere entonces de cierta flexibilidad analítica en virtud de que el proceso decisorio que precede a una política pública es resultado de la influencia recíproca entre los actores y el contexto.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio introductorio. En *La hechura de las políticas* (pp. 15-87), México D. F., México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (1993a). Estudio introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72), México D.F., México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (1993b). Estudio introductorio. En: *La implementación de las políticas* (pp.15-91), México D. F., México: Porrúa.

Álvarez, A., Zubieta Fernández, A. y Villarreal Sotelo, K. (julio-diciembre, 2007). Difusión trasnacional de identidades juveniles en la expansión de las maras centroamericanas. En: *Perfiles Latinoamericanos, vol. 30.*

Amaya, E. (2005). Las políticas de seguridad en El Salvador, 1992-2002. En Dammert, L. y Bayley, J. (coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos* (pp. 219-239), México: Porrúa.

Arias, P., Rosada-Granados, H. y Sain, M. (octubre, 2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas.* Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional Observatorio de Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Bogotá, Colombia.

Aristóteles, (2007) [335-323 ac]. *Política*, Madrid, España: Austral.

Arslanián, L. (2008). *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Argentina: Edhasa.

Arteaga Bortello, N. (septiembre/diciembre, 2008). Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel, *Sociológica*, año 23, número 68, pp. 151-175.

Aruguete, N. y Amadeo, B. (2012). Encuadrando el delito: pánico moral en los periódicos argentinos. *América Latina Hoy*, Vol. 62, pp. 117-196.

Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.

Auyero, J. (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Bs. As., Argentina: Siglo XXI.

Axat, J. (2013). Una voz no menor. Apuntes etnográficos sobre la justicia penal juvenil. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación., La Plata. Recuperado en: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar

Azún Candina, H. (2005). Carabineros de Chile: una mirada histórica a la identidad institucional. En Dammert, L. y Bayley, J. (coord.) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos* (pp.145-171), México: Siglo XXI.

Barreneche, O. y Galeano, D. (diciembre, 2008). Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX. En *Cuadernos de Seguridad*. Publicación del Consejo de Seguridad Interior. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Nro 8.

Barreneche, O. (2011). Construyendo la "Casa de Piedra". La policía de la Provincia de Buenos Aires durante la primera mitad de Siglo XX. En *Mirada (de) uniforme. Historia y crítica de la razón policial* (pp.153-184), Bs. As., Argentina: Del Zorzal UNRN.

Bayley, D. (2010). *Modelos de actividad policial. Un análisis comparativo internacional*, Bs. As., Argentina: Paidós.

Binder, A. (agosto, 2014). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, año 24, nro. 29, pp. 8-33.

Bonner, M. (julio, 2009). Media as Social Accountability. The Case of Police Violence in Argentina. *The International Journal of Press/Politics*, pp. 296-312.

Bourdieu, P. (septiembre, 1996). La opinión pública no existe. *Revista Voces y Culturas*, nro. 10, Barcelona, pp. 137-146.

Bourdieu, P. (1998). *Sobre la televisión*, Barcelona, España: Anagrama.

Bourdieu, Chamboredeon y Passeron (2002): *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos,* Siglo XXII, Bs As., Argentina.

Bunge, M. (2002). *Crisis y reconstrucción de la filosofía*, Barcelona, España: Gedisa.

Bunge, M. (2009). *Filosofía política: solidaridad, cooperación y democracia integral*, Barcelona, España: Gedisa.

Cafferata, F. y Lenarduzzi, J. (2010). Informe Nacional Paraguay. Estudio de la seguridad pública y la seguridad privada, Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA. Recuperado en www.oas.org

Calzado, M. (2015). *Inseguros. El rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia. De Blumberg a hoy*, Bs. As., Argentina: Aguilar.

Calzado, M. (2011). Cartografías del dolor. Gestión política de la seguridad, consagración periodística del miedo y nuevas subjetividades victimizantes (Tesis de Doctorado), Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Argentina.

Calzado, M. y Van Den Dooren, S. (2009) "¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reforma penales", Revista Delito y Sociedad, (27), pp. 97-113.

Cardoso, F. H. (1972). *Estado y Sociedad en América Latina*, Bs. As., Argentina: Nueva Visión.

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (2002). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México: Siglo XXI.

Castellanos, J. (2013): Violencia y reforma policial en Honduras. Recuperado en: https://www.wilsoncenter.org

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*, Bs. As., Argentina: Paidós.

Castel, R. (2007). Presente y genealogía del presente. Una aproximación no evolucionista al cambio social. En *Au risque de Foucault* (pp. 161-168), Paris, Editions du Centre Pompidou.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2008*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Cea Martínez, M., Ruiz Cabello, P. y Matus Acuña, J. P. (2006). Determinantes de la criminalidad. Revisión bibliográfica. En *Política Criminal*, Centro de Estudios de Derecho Penal, Universidad de Talca, Chile, Nro 2, p. 1-34

Centro de Colaboración Cívica (octubre, 2012). Reforma policial en México. Mapa de actores. Ciudad de México. Recuperado en: http://colaboracioncivica.org

Ciafardini, M (2005). *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*, Bs. As., Argentina: Ariel.

Cohen, S. (2009) [1972]. *Folk Devils and Moral Panics*. Cornwall: Routledge.

Coppedge, M. (1996) "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". En Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, Madrid, 22.

Constantino, G. (2014). Las políticas de seguridad en Argentina. Los límites de la autonomía policial. En: Aposta. Revista de Ciencias Sociales, nro. 63.

Costa, G. y Neild, R. (2007). La reforma policial en Perú. En *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 2, Quito, Ecuador, pp. 112-126.

Crozier, M y Friedberg, E. (1990). *El Actor y el Sistema*, México: FCE

D'adamo, O. y García Beaudoux, V. (enero, 2003). ¿Distorsiona la prensa la percepción social que la opinión pública construye acerca del delito, la violencia y la inseguridad? *Revista de Psicología Social*, año 18, nro. 1, Madrid, España, pp. 1-15.

D'adamo, O. y García Beaudoux, V. (julio, 2007). Medios de comunicación de masas y percepción social de la inseguridad, *Boletín de Psicología*, No. 90, pp. 19-32.

Dammert, L. (2002). La inseguridad urbana en la Argentina. Diagnóstico y perspetivas. FLACSO-Ecuador. Recuperado en www.flacsoandres.edu.ec

Dammert, L. y Malone, M. F. (julio-septiembre, 2002). Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen. En *Desarrollo Económico*, Vol. 42, Nro. 166, pp. 285-301.

Dammert, L. y Bayley, J. (2006). Public Security and Police Reform in the Americas. Piitsburg, USA: University of Pittsburgh Press.

Dammert, L. (2007). Dilemas de la Reforma Policial en América Latina (2007). En: Caruso, H. Muniz, J, y Carballo Blanco, A. (edit.) *Policía, Estado y Sociedad. Prácticas y Saberes Latinoamericanos*. Rio de Janeiro, Brasil: Publit Edit.

Daroqui, A. (mayo, 2003). Las seguridades perdidas. *Argumentos*, 1(2).

Das, D. y Otwin, M. (2005). *Challenges of policing democracies. A world perspective*, Amsteredam, Holanda: Gordon and Breach Publishers.

De Francisco, G. (2005). El doble reto del conflicto armado y la seguridad pública: la evolución de la policía nacional de Colombia, en Dammert, L. y Bayley, J. (coord.) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos* (pp. 171-192), México, Siglo XXI.

Dewey, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Bs. As., Argentina: Katz.

Directorio Legislativo (2007). Congreso de la Nación, 1999-2007. Un análisis de sus miembros. Recuperado en: http://directoriolegislativo.org/publicaciones.php

Di Tella, T. (abril-junio, 1978). Mafia y estructura social en el sur de Italia, *Desarrollo Económico*, Vol 18, No. 69, pp. 121-130.

Estévez, E. (1998). Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina, *Revista Colección*, Año VI, Nro 10, pp. 139-182.

Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Eaton, K. (2008). Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties and Civil Society in Argentina´s Public Security Crisis. *Latin American Research Review*, vol. 43, nro. 3, pp. 5–32.

Escudero, A., (enero-diciembre, 2010). Reforma policial en la provincia de Buenos Aires. *Sociedad Global. Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas*, Universidad Abierta Interamericana, Vol. 4, N° 1/2, Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana (UAI), pp. 9-25.

Evans, P. (enero-marzo, 1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*. Nº 140, vol. 35, Buenos Aires, Argentina.

Fernández Pedemonte, D. (2005). Las olas de violencia y el conflicto de las agendas públicas. *Revista Oficios Terrestres*, Nº 17, Facultad de PyCS, UNLP, La Plata, Argentina.

Fleitas, D. (2010). La seguridad ciudadana en Argentina y su relación con el contexto regional. San José de Costa Rica, FLACSO. Recuperado en: www.portalseguridad.org

Flom, H. y Post, A. (2013). Blame avoidance and public stability: the politics of public security in Buenos Aires. Ponencia presentada en el 31º Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C., USA.

Föhrig, A. y Pomares, J. (2004). Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de reforma de la policía de la Provincia de Buenos Aires. En Frühling, H. y Azún Candina (eds.) *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*. Centro de Estudios para el Desarrollo. Recuperado en www.scielo.org.ar

Föhrig, A. y Pomares, J. (noviembre, 2013): La seguridad pública en 30 años de democracia. *Revista SAAP*, Vol 7, Nro 2, pp. 283-288.

Forni, P. (2010): "Reflexiones metodológicas en el Bicentenario. La triangulación en la investigación social: 50 años de una metáfora", Revista Argentina de Ciencia Política, 13/14, Eudeba.

Foucault, M. (1997). *Historia de la locura en la época clásica*, México: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2015). *Vigilar y castigar*, Bs. As., Argentina: Siglo XXI.

Frederic. S. (2008). Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia. Bs. As., Argentina: UNGS.

Frederic, S. (2009). "Comentario a la dinámica policía-delito en los procesos de reforma polcial". En: Kessler, G: (comp.) *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, Bs. As., Argentina: Edhasa.

Frühling, H. (2001): La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina, Santiago de Chile, CED.

Frühling, H. (mayo-agosto, 2002). Policía y Sociedad. Tres experiencias sudamericanas, texto presentado en "Los derechos humanos y la policía en los países en transición", taller internacional del Centro Danés para los Derechos Humanos.

Frühling, H. (2003). Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es su impacto?, Serie Documentos del CESC. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Stiago. de Chile.

Frühling, H., (sept.-dic., 2009). Luces y Sombras en la Reforma Policial Latinoamericana, *Revista Análisis Político*, Año 3, No. 2, Fundación Konrad Adenauer, pp. 23-44. Recuperado en http://www.kas.de

Frühling, H. (2012). A realistic look at Latin American Community policing programmes. *Policing and Society. An International Journal of Research and Policy*, 22:1, pp. 76-88.

Galar, S. (2013). Contextos locales, inseguridad y muertes violentas: el procesamiento del Caso Píparo, Ciudad de La Plata, Buenos Aires, 2010, Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Bs. As., Argentina.

Gallart, M.A. (2002): *Veinte años de educación y trabajo: la investigación de la formación y la formación de una investigadora*, Montenideo, Cintefor/OIT (Cap. VIII. La construcción de una estrategia de investigación).

Galeano, D. (2005). Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos. En Kaminsky, G (dir.), *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*, Ediciones de la UNL, Lanús, Buenos Aires, Argentina.

Gandsman, A. (2012). The Axel Blumberg Crusade for The Lives of Our Children: The Cultural Politics of Fear and The Moral Authority of Grief in Argentina, Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies, Vol 37, No 73 (2012): 67-96.

Giddens, A. (1995). La construcción de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración, Bs.As., Aregentina: Amorrortu.

Gilinsky, Y. (2005). Challenges of policing democracies: the russian experience. En Das, D. y Otwin, M. (2005). *Challenges of policing democracies. A world perspective* (pp. 173-195), Amsterdam, Holanda: Gordon and Breach Publishers.

González, G. (septiembre, 2007). Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad, *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 2, FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuadro, pp. 154-163

González, G. (2005). Los intentos de reformas policiales en la Argentina: los casos de las provincias de Santa Fé y Buenos Aires. En Dammert, L. y Bailey, J. (comps.) *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafío*, Siglo XXI.

Guemureman, S. (2011). Casos de violencia juvenil, teorías de las subculturas criminales y miedos sociales, En: Cerbino, M. (coord.) *Volumen II. Política pública y proyectos/modelos de intervención con jóvenes,* FLACSO, Ecuador, pp. 123-150

Guemureman, S. (2007). Tres claves para conocer la entidad y la magnitud de la delincuencia juvenil en la Argentina del siglo XXI, *Síntesis forense, Revista del Colegio de abogados de San Isidro*; San Isidro, Provincia de Buenos Aires; p. 8–17.

Guemureman, S. y Daroqui, A. (2004). *La niñez ajusticiada*, Buenos Aires, Argentina: Editoriales del Puerto, Bs. As.

Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Hobbes, T. (2003) [1651]. *Leviatan*, Buenos Aires, Argentina: Losada.

Ivkovich, S. (2005). Challenges of policing democracies: the coalitions experience. En Das, D. y Otwin, M. (2005). *Challenges of policing democracies. A world perspective* (pp. 45-87), Amsterdam, Holanda: Gordon and Breach Publishers.

Isla, A. y Míguez, D. (2010). *Entre la inseguridad y el temor: instantáneas de la sociedad actual*, Bs. As., Argentina: Paidos.

Kay, A. y Baker, P. (2015). What can causal processs tracing offer to policy studies? A review of literature, Policy Studies Journal, 43:1.

Kessler, G. (2004). *Sociología del delito amateur*, Bs. As., Argentina: Paidos.

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Bs. As., Argentina: Siglo XXI.

Kessler, G. (2011). Crimen organizado en América Latina y el Caribe. Ejes de debate en narcotráfico, el tráfico de armas y de personas, *Cuadernos de Seguridad*, Buenos Aires, Argentina, pp. 55-73.

Kessler, G. (2013). Algunas hipótesis sobre la extensión del sentimiento de inseguridad en América Latina. En *Cuadernos de Antropología Social*, Nro 37, FFyL, UBA, Bs. As., Argentina., pp. 25-42.

Kingdom, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*, Little, Brown, Boston Mass, EEUU.

Klipphan, A. (2004). *Asuntos Internos. Las mafias policiales contadas desde adentro*, Bs. As., Argentina: Aguilar.

Krause, K. (junio, 2009). Iron Fist Politics in Latin America: Politicians, Public Opinion, and Crime Control. Ponencia presentada en XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brazil.

Lever, J. y Van Der Spuy, E. (2005). Challenges facing democratic policing in South Africa. En Das, D. y Otwin, M. (2005). *Challenges of policing democracies. A world perspective* (pp. 195-2015), Gordon and Breach Publishers, Amsterdam, Holanda.

Levitsky, S. (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Bs. As. Argentina: Siglo XXI.

Lindblom, C. (1996). La ciencia de salir del paso. En: Aguilar Villanueva, L., *La hechura de las políticas*, México D. F., México: Porrúa.

Lorenc Valcarce, F. (2009). Orden, derechos y delitos. La inseguridad en la agenda pública argentina, *Revista de Ciencia Política El Príncipe*, Año 3, n° 2, agosto 2009, pp. 83-107.

Lorenc Valcarce, F. (2013). Estado, policías y criminalidad: seguridad pública y privada en la Argentina actual. En: *Revista PostData* 18, Nro 1, Abril/2013, pp. 11-49.

Lorente, M. (2005). ¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia. En: Dammert, L. y Bayley, J. (coord.) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos* (pp. 192-219), Mexico: Siglo XXI.

Manning, P. (1977). *Police work: the social organization of policing*, Cambridge, MA: MIT Press.

Manning, P. (2010). *Contingencias policiales*, Bs As, Argentina: Prometeo – PSA:

Maquiavelo, N. (2008). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid, España: Alianza.

Maquiavelo, N. (2010) [1513]. *El Príncipe*, Madrid, España: Alianza.

Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, I. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Argentina: Emecé.

Martínez, F. (2005). Ciudadanía episódica y exclusión: de la alteridad política a la comunidad emotiva. Análisis del caso Blumberg, *Revista Topos y Tropos*, Nro. 3., Córdoba.

Mesquita Neto, Paulo (2005). Asociaciones público-privadas para la reforma policial en Brasil: Instituto de Sao Paulo contra la violencia. En Dammert, L. y Bayley, J. (coord.) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México: Siglo XXI.

Míguez, D. y D´angelo, L. (2006): Relaciones relativas. Delito y desempleo en la Provincia de Buenos Aires (1980-2000). *Desarrollo Económico*, vol. 46, nro. 182.

Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPFN) (2006). Informe sobre la actividad y desarrollo de la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos, agosto de 2003 - agosto 2006, Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos del Ministerio Pública Fiscal de la Nación.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (MINSEG) (2007). Plan de reformas de las policías. Resultados de Gestión 2004-2007.

Mitchel, M. y Casey, J. (2010). *Conducción y administración policiales*, Bs. As., Argentina: Prometeo.

Mogalakwe, M. (2006): "The use of documentary research methods in social science", African Sociological Review, 10 (1), pp. 221-230.

Mora Prado, M., Trebilcock, M. y Hartford, P. (2012). Reforma policial en las democracias violentas de América Latina. Recup. en: http://www.law.yale.edu/documents

Molina, L. (2008). Pobres = delincuentes. Las representaciones discursivas de la pobreza y la delincuencia en la prensa gráfica. Actas del III Congreso Internacional: Transformaciones culturales. Debates de la teoría, la crítica y la lingüística. UBA, Facultad de Filosofía y Letras.

Monjardet, D. (2010). *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*, 1ra ed., Bs. As., Argentina: Paidos.

Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Murillo, A. (2008). "Colonizar el dolor: la interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón", CLACSO.

Nye, J. (2004). *Soft power. The means to success in world politics*, EE.UU: Public Affaires

O'donnell, G. (2001a): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Bs. As., Argentina: Paidos.

O'donnell, G. (mayo, 2001b). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *PosData7*, 2011, pp.11-34.

Orive, A. (2006). "De la racionalidad neoclásica a la racionalidad situada". Estudios Políticos, Vol 8, Nro 9, pp. 75-116.

Osse, A. (2006). *Entender la labor policial*, Amnistía Internacional.

Oszlak, O. (1980). Estado, planificación y burocracia: los 'procesos de implementación' de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas, 25 aniversario del INAP 1955-1980, México, pp. 205-231.

Oszlak, O. y O'donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, CEDES, Bs. As., Argentina, pp. 98-128.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. En *Post Data. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol XI, abril 2006, Bs. As., Argentina.

Otamendi, A. (2012). Demandas de 'mano dura': punitividad pública de los residentes del Área Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010) (Tesis de Doctorado), Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires y l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Otamendi, A. (2014). ¿Demandas de seguridad o demandas de mano dura? El ´consenso punitivo´ en cuestión en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010). En *Hologramática*, Facultad de Ciencias Sociales, UNLZ, Año XI, Número 21, VII, pp. 115-174.

Otamendi, A. (enero, 2015). Las reacciones sociales hacia la inseguridad en América Latina: definiciones, indicadores y datos de la última década. En: *Cartografías. Revista de Ciencias, Arte y Tecnología*, Año Nro. 1, Universidad Nacional de Avellaneda, Secretaría de Investigación e Innovación Socio-Productiva, pp. 47-79.

Palmieri, G. y Perelman, M. (2007). Ola de inseguridad. Actores, discursos y políticas en un debate público que atraviesa derechos humanos y exclusión. En CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Bs. As., Argentina: Siglo XXI.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas*, Bs. As., Argentina: Miño y Dávila.

Pegoraro, J. (octubre, 2004). Resonancias y silencios sobre la inseguridad. *Argumentos. Revista de crítica social*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA, Nro 4, Bs. As., Argentina.

Pereira, A. y Ungar, M. (octubre, 2004). The persistence of the "Mano Dura". Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone, LASA Congress, Las Vegas.

Pérez García, G. (abril, 2004). Diagnóstico sobre la seguridad pública en México", Centro de Análisis e Investigación FUNDAR. Recuperado en: http://pdba.georgetown.edu

Pierson, P. y Skocpol, T. (2002). Historical institucionalism in Contemporary Political Science. En Katznelson I. y Milner, HV., *Political Science: State of the Discipline*. (pp. 693-721), New York: W.W. Norton.

Programa de Naciones Unidades para el Desarrollo (PNUD) (2012). Marco conceptual de la Seguridad Ciudadana con Enfoque de Género y Desarrollo Humano. Curso: Seguridad Ciudadana con Enfoque de Género", Elaborado por Nadine Jubb, junio, 2012.

Procuración General de La Nación (2006). El secuestro extorsivo en la República Argentina. Magnitud del fenómeno y estrategias de persecución penal en el contexto local y regional. Investigación de la PGN dirigida por Adrián Marchisio. Fundación Konrad Adenauer. Programa Estado de Derecho para Sudamérica, Montevideo, Uruguay.

Pucciarelli, A. (2006). *Los años de Alfonsín: ¿el poder de la democracia o la democracia del poder?*, Bs. As., Argentina: Siglo XXI.

Pucciarelli, A. (2011). Menemismo. La construcción política del peronismo neoliberal. En Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002a). Held to Account: Experiences of Social Accountability in Latin America. *Journal of Human Development*, Vol. 3, No. 2.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002b). Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship. En Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.) *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, Oxford: Oxford University Press.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.) (2002c) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Temas.

Ribke N. (2015) Juan Carlos Blumberg and the Populism of Fear Politics in Argentina: Converting Mediatic Crimes into Political Capital. In: A Genre Approach to Celebrity Politics. Palgrave Macmillan, London

Salles Kobilansky, F. (2011). La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política. En *Cuadernos de Seguridad*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad, Ministerio de Seguridad de la Nación.

Sain, M. (2003). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Sain, M. (2008). *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Bs. As., Argentina: Siglo XXI.

Sain, M. (octubre, 2013). La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en el Seminario "What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas", Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington DC, Estados Unidos.

Sain, M. (2015). *El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002),* Bs. As., Argentina: Octubre.

Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*, Madrid, España: Alianza.

Sartori, G. (2009). *La democracia en 30 lecciones*, Buenos Aires, Argentina: Taurus.

Schillagi, C. (2006). La obsesión excluyente. Las movilizaciones sociales en torno a la cuestión de la inseguridad en la Argentina durante el año 2004. *Temas y debates*, Nro. 12.

Schillagi, C. (2009). Inseguridad, reclamos al Estado y actuación pública de organizaciones y familiares de víctimas de delitos en la Argentina (2004-2006). En Delamata, G. (coord.) *Movilizaciones sociales ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia, Brasil*, Buenos Aires: Biblos.

Schmitt, C. (2009) [1932]. *El concepto de lo político*, Madrid, España: Alianza.

Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) (2008a), Informe Total País, Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Recuperado en www.jus.gob.ar

Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) (2008b). Informe Provincia de Buenos Aires. Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Recuperado en www.jus.gob.ar

Soler, S. (1996). *Derecho Penal Argentino. Tomo I.*, Bs. As., Argentina: Editorial Tipográfica Argentina.

Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención, policía*, Quito, Ecuador: FLACSO.

Subirats, J. Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Modelos de Análisis de Políticas Públicas*, Barcelona, España: Ariel.

Szikinger, I. (2005). The challenges of policing democracy in Poland, Das, D. y Otwin, M. (2005). *Challenges of policing democracies. A world perspective* (p. 143-173), Gordon and Breach Publishers, Amsterdam, Holanda.

Tiscornia, S. (2008). *Activismo de los derechos humanos y democracias estatales – El caso de Walter Bulacio*, Bs. As., Argentina: Ediciones del Puerto.

Tokatlian, J. G. (2007). América latina ante la pax mafiosa: entre la confusión y la indiferencia. *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Chile, pp. 137-150.

Vander Zanden, J. (1997). *Manual de psicología social*, Buenos Aires, Argentina: Paidos.

Vasilachis de Giardino, I. (2012): *Estrategias de investigación cualitativa*, GEDISA, Bs. As., Argentina.

Vilker, S. (2006). *Truculencia. La prensa policial entre el terrorismo de Estado y la inseguridad*, Bs. As., Argentina, Prometeo.

Wacquant, L. (2010). *Las cárceles de la miseria*, Bs. As., Argentina: Manantial.

Waldmann, P. (2003). ¿Protección o extorsión? Aproximación al perfil real de la policía en América Latina. En Waldmann, P. *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina* (pp. 111-138), Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.

Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad*, Bs. As., Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Zaffaroni, E. (2010). *Manual de Derecho Penal. Parte General*, Bs. As., Argentina: Ediar.

Anexo 1. Unidad Hermenéutica

<u>Descripción</u>: Registro de piezas periodísticas de los periódicos Clarín, La Nación y Página 12, entre el 23 de marzo y el 13 de abril de 2004. Relevamiento de referencias al caso Blumberg, a la actividad de gobierno de la Provincia de Buenos Aires en materia de seguridad y a las acciones y opiniones de actores públicos y privados en relación a las políticas provinciales de seguridad, realizado en base a los archivos web de los periódicos de referencia.

Nro. Orden	**Código**	**Autor**	**Título de la nota**
1	CLA 2004.3.24	S/A	Ejecutaron a sangre fría a un joven que habían secuestrado en Martínez hace seis días
2	CLA 2004.3.24/2	Rolando Barbano	Yo hice lo que decía la Policía, fui a entregar la plata... y perdí a mi hijo
3	CLA 2004.3.25	Rolando Barbano	Un replanteo de las estrategias policiales contra los secuestros
4	CLA 2004.3.25/2	S/A	Rivara: "No sé por qué lo mataron"
5	CLA 2004.3.25/3	S/A	Conmoción por el crimen del chico que estaba secuestrado
6	CLA 2004.3.25/4	S/A	Un juez de San Isidro denuncia a policías
7	CLA 2004.3.26	S/A	El padre pidió la renuncia de Rivara y anunció una marcha
8	CLA 2004.3.26/2	Fabián Debesa	El Gobierno bonaerense creó un comité para controlar a la Policía
9	CLA 2004.3.27	Rodolfo G. Altmann	Solidaridad y dolor por Axel
10	CLA 2004.3.27/2	Daniel Míguez	Kirchner quedó enojado con todos
11	CLA 2004.3.27/3	S/A	¿Hubo policías que estuvieron vinculados al secuestro de Axel?
12	CLA 2004.3.28	Marcelo A. Moreno	La increíble historia de un juez y de un ministro que se ríe de sus denuncias
13	CLA 2004.3.28/2	Carlos Prieto	Para Rivara el caso Axel puede hacer que la gente desconfíe de la Justicia
14	CLA 2004.3.28/3	S/A	Las dudas de un crimen inexplicable
15	CLA 2004.3.28/4	Carlos Prieto	El Gobierno nacional le pide a Solá que investigue a policías
16	CLA 2004.3.29	S/A	200 llamados de gente anónima
17	CLA 2004.3.29/2	S/A	El jueves, marcha y velas
18	CLA 2004.3.29/3	S/A	Si yo sabía que trabajaban así, no hubiera hecho la denuncia
19	CLA 2004.3.30	S/A	El fiscal del caso Axel aseguró que su trabajo no falló en nada
20	CLA 2004.3.30/2	Héctor Gambini	Tomar nota
21	CLA 2004.3.31	S/A	Caso Axel: se iría el ministro de Seguridad bonaerense
22	CLA 2004.3.31/2	S/A	Blumberg en el Congreso
23	CLA 2004.3.31/3	S/A	Confirman que hay 4 detenidos por el crimen
24	CLA 2004.3.31/4	S/A	La cruzada por Axel Blumberg

25	CLA 2004.3.31/5	S/A	También el Gobierno quiere sacar al fiscal
26	CLA 2004.4.1	S/A	Una marcha que tendrá apoyo en todo el país
27	CLA 2004.4.1/2	S/A	Axel había logrado escapar poco antes de que lo mataran
28	CLA 2004.4.2	Ricardo Roa (editorial)	Un grito de impotencia que el Estado debe oír
29	CLA 2004.4.2/2	S/A	Secuestros extorsivos, una larga saga de angustia y horror
30	CLA 2004.4.2/2 BIS	Rodolfo Lara	Dicen que Giannettasio estará sólo dos semanas en el cargo
31	CLA 2004.4.2/3	S/A	Las frases de Blumberg
32	CLA 2004.4.2/4	Martín Sánchez	Un pedido de justicia que sonó con fuerza en todo el país
33	CLA 2004.4.2/5	Fernando González.	El Presidente, en medio del vértigo, el reclamo y la tragedia
34	CLA 2004.4.2/6	Jorgelina Vidal y Carlos Prieto	Unas 150.000 personas dijeron basta a la inseguridad
35	CLA 2004.4.2/7	S/A	La opinión del Presidente
36	CLA 2004.4.2/8	Rolando Barbano	Un crimen a sangre fría que puso en la mira al fiscal y a la Policía
37	CLA 2004.4.3	Fernando González	Bajo la sombra de Kirchner y Duhalde, Solá enfrenta su hora más difícil
38	CLA 2004.4.3/2	S/A	Las claves de lo que pidió la gente: leyes más duras y justicia efectiva
39	CLA 2004.4.3/3	Pablo Abiad.	Reacciones en la Justicia
40	CLA 2004.4.3/4	S/A	Inseguridad, la principal preocupación
41	CLA 2004.4.4	Mariano Thieberger	Preocupado, Kirchner define un plan de seguridad a nivel nacional
42	CLA 2004.4.4 BIS	Eduardo van der Kooy	El Gobierno y un tiempo distinto
43	CLA 2004.4.4/2	Editorial	La seguridad debe ser una cuestión de Estado
44	CLA 2004.4.4/2	Pablo Abiad.	Solá: "Si Kirchner no me ayuda, lo voy a tener que hacer solo"
45	CLA 2004.4.4/3	Walter Curia	Una decisión en las manos del Presidente
46	CLA 2004.4.5	Lucio Fernández Moores	Beliz y Quantin afinan un plan de seguridad para presentarle a Kirchner
47	CLA 2004.4.5/2	Rodolfo Lara	Toma fuerza el nombre de Beraldi como posible ministro de Seguridad
48	CLA 2004.4.5/3	Mariano Pérez de Eulate.	El estrecho margen del gobernador
49	CLA 2004.4.5/4	Carlos Eichelbaum.	La inseguridad le cambió también los tiempos al Congreso
50	CLA 2004.4.6	M. Pérez de Eulate y R. Lara	Solá y Beliz buscaron bajarle el tono a la pelea por la inseguridad
51	CLA 2004.4.7	Rodolfo Lara	Solá espera una respuesta para definir al ministro de Seguridad
52	CLA 2004.4.8	S/A	Duhalde y Chiche lo celebraron desde Francia
53	CLA 2004.4.8/2	S/A	Los dirigentes opinan
54	CLA 2004.4.8/3	Lucio Fernández Moores	Blumberg objetó a Arslanián: "Ya le hizo mucho daño a la provincia"
55	CLA 2004.4.8/4	S/A	Advertencia de la UCR bonaerense
56	CLA 2004.4.8/5	Gerardo Young	La revancha de un abogado reformador y peronista
57	CLA 2004.4.8/6	Atilio Bleta	El Gobierno posterga su plan para la semana próxima
58	CLA 2004.4.8/7	S/A	Con el apoyo de Kirchner, Solá designó a Arslanián en Seguridad

59	CLA 2004.4.8/8	Rodolfo Lara	El plan de Arslanián: crearán una Policía especial contra el secuestro y el narcotráfico en el GBA
60	CLA 2004.4.8/9	Marcelo Helfgot	Ibarra, con alivio y satisfacción
61	CLA 2004.4.8/10	Eduardo Aulicino	Apoyos y riesgos
62	CLA 2004.4.8/11	Julio Blanck	Arslanian, una apuesta fuerte con muy poco margen para el error
63	CLA 2004.4.8/12	Mariano Pérez de Eulate	Una reunión con el Presidente terminó de convencer al ministro
64	CLA 2004.4.8/13	Ricardo Roa (editorial)	La elocuencia de los hechos
65	CLA 2004.4.8/14	Alfredo Gutiérrez	El Congreso aumentó las penas por robo con armas y apura nuevas leyes
66	CLA 2004.4.9	Rodolfo Lara	Arslanián avanza en la reforma y piensa dividir la Policía en tres áreas
67	CLA 2004.4.9/2	S/A	Arslanián y la seguridad, en el centro del debate
68	CLA 2004.4.9/3	Daniel Míguez.	Sigue la pulseada entre Kirchner y Solá por la plata de la seguridad
69	CLA 2004.4.9/4	S/A	Blumberg hizo elogios, pero buscó despegarse de políticos
70	CLA 2004.4.9/5	S/A	El plan del nuevo ministro
71	CLA 2004.4.9/6	S/A	El Gobierno promete que va a colaborar
72	CLA 2004.4.10	Rodolfo Lara.	Arslanián busca reinstalar el control ciudadano sobre la Bonaerense
73	CLA 2004.4.11	Eduardo van der Kooy	Kirchner, frente al nuevo tiempo
74	CLA 2004.4.11/2	Rodolfo Lara	El Gobierno analiza dar fondos a Solá
75	CLA 2004.4.12	S/A	Duhalde pide más plata para Solá
76	CLA 2004.4.13	Guido Braslavsky	Un gesto político con límites legales y también con desafíos operativos
77	CLA 2004.4.13/2	S/A	Con críticas, reapareció Kohan
78	CLA 2004.4.13/3	S/A	Asume Arslanián y lanza su plan
79	CLA 2004.4.13/4	Rodolfo Lara	Acuerdan que las FF.AA. le den apoyo logístico a la Bonaerense
80	CLA 2004.4.13/5	Fabían Debesa.	Las claves del plan de Arslanián para enfrentar la inseguridad
81	LN 2004.3.23	S/A	Hallan muerto a un joven que había sido secuestrado en Martínez
82	LN 2004.3.24	S/A	El padre del joven asesinado afirmó que la investigación es "confusa"
83	LN 2004.3.24/2	S/A	Asesinan a un estudiante secuestrado
84	LN 2004.3.24/3	Gabriel Di Nicola	Entre casas quintas lujosas y un descampado usado como basural
85	LN 2004.3.24/4	S/A	Ofrecen 200 mil pesos a quienes aporten datos sobre los captores
86	LN 2004.3.25	S/A	Estupor y preocupación entre los vecinos de la zona norte del conurbano
87	LN 2004.3.25/2	S/A	Ofrecieron $ 200.000 de recompensa
88	LN 2004.3.25/3	S/A	Blumberg: "Hay contradicciones en la investigación"
89	LN 2004.3.25/4	S/A	Solá admitió que Blumberg pudo haber muerto tras un tiroteo
90	LN 2004.3.25/5	Fernando Rodríguez	Culpas que se echan unos a otros
91	LN 2004.3.25/6	S/A	Maroto: hay policías ligados con secuestros

92	LN 2004.3.26	S/A	Beliz se comprometió a esclarecer el crimen de Axel Blumberg
93	LN 2004.3.26/2	S/A	Rivara fustigó al camarista Maroto
94	LN 2004.3.26/3	S/A	Carta de la madre de Canillas a los Blumberg
95	LN 2004.3.26/4	S/A	Dos detenidos por el caso Blumberg
96	LN 2004.3.26/5	S/A	Kirchner se reunió con los padres de Axel Blumberg
97	LN 2004.3.27	P. Morosi y R. Sagasti	Blumberg denunció "zonas liberadas"
98	LN 2004.3.27/2	S/A	Dicen que la banda está identificada
99	LN 2004.3.28	S/A	Axel era un chico diez, un ejemplo
*	LN 2004.3.28/2	ELIMINADA	ELIMINADA
100	LN 2004.3.28/3	S/A	Le piden a Solá que atienda las denuncias de Blumberg
101	LN 2004.3.28/4	Gabriel Di Nicola	Blumberg hará su propia investigación
102	LN 2004.3.28/5	Mariano Grondona	Las puertas de Jano ¿se abren o se cierran?
103	LN 2004.3.28/6	Editorial	Prevención de delitos complejos
104	LN 2004.3.29	S/A	Propios y extraños se solidarizan con los Blumberg
105	LN 2004.3.29/2	S/A	Juan Carlos Blumberg pedirá un jury para el fiscal Jorge Sica
106	LN 2004.3.30	S/A	Blumberg pedirá un jury para el fiscal y la renuncia de Rivara
107	LN 2004.3.30/2	Editorial	Caso Blumberg: legítimo reclamo
108	LN 2004.3.30/3	S/A	Renunció el viceministro de Seguridad bonaerense
109	LN 2004.3.30/4	S/A	Solá pidió a Kirchner ayuda para enfrentar la inseguridad
110	LN 2004.3.30/5	S/A	Blumberg en el Congreso: "Pónganse a trabajar"
111	LN 2004.3.30/6	S/A	Otros dos detenidos por el caso Blumberg
112	LN 2004.3.30/7	S/A	Aportan información sobre un suboficial bonaerense
113	LN 2004.3.31	S/A	Familiares de víctimas de la inseguridad, en apoyo a los Blumberg
114	LN 2004.3.31/2	S/A	Detienen a otras dos personas por el crimen de Axel Blumberg
115	LN 2004.3.31/3	S/A	Rivara: "Mi renuncia es muy probable"
116	LN 2004.3.31/4	S/A	Giannettasio asume de forma interina como ministra de Seguridad
117	LN 2004.3.31/5	S/A	Adhesiones para el acto en Congreso
118	LN 2004.3.31/6	S/A	Más pistas conectan a la policía con el caso
119	LN 2004.3.31/7	S/A	Solá busca ayuda en la Casa Rosada
120	LN 2004.4.1	S/A	El reclamo de justicia, desde el interior de la marcha
121	LN 2004.4.1 BIS	S/A	Giannettasio asumirá mañana como ministra de Seguridad
122	LN 2004.4.1/2	S/A	La marcha se repitió en el interior
123	LN 2004.4.1/3	S/A	Multitudinaria marcha contra la inseguridad
124	LN 2004.4.1/4	S/A	El Presidente, crítico con Solá

125	LN 2004.4.1/5	S/A	El texto completo del petitorio de Juan Carlos Blumberg
126	LN 2004.4.1/6	S/A	Los abogados desestiman una versión sobre la muerte de Axel
127	LN 2004.4.1/7	S/A	Fernández: "La marcha es una muestra del problema en la sociedad"
128	LN 2004.4.1/8	S/A	Quiero llegar a la verdad
129	LN 2004.4.1/9	Editorial	Por Axel, por nuestros hijos
130	LN 2004.4.1/10	Pablo Morosi	Kirchner, a fondo contra la inseguridad
131	LN 2004.4.1/11	Joaquín Morales Solá	El peronismo se dispone a vivir un largo tiempo sin conducción
132	LN 2004.4.1/12	S/A	
133	LN 2004.4.2	S/A	Solá decretó la emergencia de seguridad
134	LN 2004.4.2/2	Ricardo Quesada |	El día después de la marcha: adhesión y esperanzas en que las cosas cambien
135	LN 2004.4.2/3	S/A	El Congreso tratará el miércoles próximo leyes contra la inseguridad
136	LN 2004.4.2/4	S/A	Caso Blumberg: prisión preventiva para los cuatro detenidos
137	LN 2004.4.2/5	S/A	Blumberg agradeció el apoyo de la gente
138	LN 2004.4.2/6	S/A	Kirchner le reclamó a Solá que "acelere" la designación del reemplazante de Rivara
139	LN 2004.4.2/7	Fernando Rodríguez	La clase media, ajena a los llamados de la política, fue la que salió a las calles
140	LN 2004.4.2/8	S/A	Fue un día difícil en la gobernación bonaerense
141	LN 2004.4.2/9	S/A	Hay dos sospechosos del asesinato
142	LN 2004.4.2/10	S/A	Bocinazos y cánticos en los barrios
143	LN 2004.4.2/11	S/A	A mí, coraje no me falta, pero hay que combatir la corrupción
144	LN 2004.4.2/12	S/A	La verdadera voz de la mayoría silenciosa
145	LN 2004.4.2/13	Fernando Laborda	Límite preciso para Kirchner
146	LN 2004.4.2/14	G. Di Nicola y Laura Rocha	Un gran clamor en el Congreso: seguridad
147	LN 2004.4.3	S/A	Scioli ratificó que el Parlamento dará "respuestas contundentes" sobre la seguridad
148	LN 2004.4.3 BIS	Ramiro Sagasti	La seguridad, en estado de emergencia
149	LN 2004.4.3/2	Ricardo Quesada	Masiva adhesión al petitorio para que se reforme la legislación
150	LN 2004.4.3/3	Ricardo Larrondo	Siguen buscando a dos de los raptores que mataron a Axel
151	LN 2004.4.3/4	S/A	Multitudinario reclamo evangélico frente al Obelisco
152	LN 2004.4.3/5	S/A	La movilización tuvo eco en el extranjero
153	LN 2004.4.3/6	S/A	Defienden al fiscal Sica
154	LN 2004.4.3/7	Editorial	Ahora, pasar a los hechos
155	LN 2004.4.3/8	Joaquín Morales Solá	La sociedad acaba de poner en marcha otra historia
156	LN 2004.4.3/9	Ricardo Marín	La TV y las radios, casi una cadena nacional
157	LN 2004.4.3/10	S/A	También marcharon por Axel en varias provincias
158	LN 2004.4.3/11	Santiago Kovadloff	Fueron las velas de la lucidez

159	LN 2004.4.3/12	Jaime Rosemberg y Laura Serra	Diputados y senadores, obligados a debatir por la presión ciudadana
160	LN 2004.4.3/13	Ramiro Sagasti	La seguridad, en estado de emergencia
161	LN 2004.4.3/14	Gabriel Di Nicola	Blumberg pide que los jueces defiendan la vida de la gente
162	LN 2004.4.4	Pablo Mendelevich	EL FIN DEL PRINCIPIO
163	LN 2004.4.4/2	Gustavo Carabajal	Cinco policías y delincuentes, unidos para los secuestros
164	LN 2004.4.4/2 BIS	Ramiro Sagasti	Solá pide a Kirchner $ 1000 millones para la seguridad
165	LN 2004.4.4/3	Mariano Grondona	El cristal con el que miran los políticos
166	LN 2004.4.6	S/A	Se demora la designación del ministro
167	LN 2004.4.7	Mariano Obarrio	La sinuosa política oficial contra el delito
168	LN 2004.4.7/2	S/A	El Gobierno analiza profundos cambios
169	LN 2004.4.7/3	Adrian Ventura	La gente se merece algo mejor
170	LN 2004.4.7/4	S/A	Arslanian es el nuevo ministro de Seguridad bonaerense
171	LN 2004.4.8	S/A	Relevarán a la cúpula de la bonaerense
172	LN 2004.4.8/2	S/A	Inquietud en la fuerza ante la designación
173	LN 2004.4.8/3	Joaquín Morales Solá	Otra vez en el ojo de la tempestad
174	LN 2004.4.8/4	S/A	Arslanian buscó apoyo a dos puntas
175	LN 2004.4.8/5	Fernando Rodríguez	En busca de un sitio en la historia
176	LN 2004.4.8/6	S/A	Opositores critican al PJ por el manejo del debate en Diputados
177	LN 2004.4.9	S/A	Voces en favor y en contra de León Arslanian
178	LN 2004.4.9/2	S/A	Arslanian se reunió con Giannettasio
179	LN 2004.4.9/3	S/A	Blumberg convocó a una nueva marcha
180	LN 2004.4.9/4	S/A	Arslanian trabaja en la confección de su plan
181	LN 2004.4.9/5	Fernando Laborda	Blumberg: de caso a fenómeno
182	LN 2004.4.9/6	S/A	Duhalde solicitó a Kirchner y a Solá que trabajen en conjunto
183	LN 2004.4.9/7	S/A	Las acciones que la sociedad reclama van a encontrar respuesta
184	LN 2004.4.10	S/A	El Gobierno analizaría el pedido de Solá
185	LN 2004.4.10/2	Pablo Morosi	Arslanian se reunió con parte de la cúpula de la bonaerense
186	LN 2004.4.11	Pablo Morosi	A fin de año habrá 2500 policías más en el conurbano
187	LN 2004.4.11/2	S/A	El Gobierno analizará el pedido de Felipe Solá
*	LN 2004.4.11/3	ELIMINADA	ELIMINADA
*	LN 2004.4.11/4	ELIMINADA	ELIMINADA
188	LN 2004.4.11/5	S/A	Una fuerza sólo para patrullar
189	LN 2004.4.11/6	Joaquín Morales Solá	Tan lejos de Blumberg y de Chile
190	LN 2004.4.12	S/A	Intendentes enfrentados por el nuevo plan

191	LN 2004.4.12/2	S/A	El Presidente dijo que "mi luna de miel con la sociedad ya pasó"
192	LN 2004.4.12/3	Laura Capriata	La oposición plantea otras salidas al delito
193	LN 2004.4.12/4	S/A	Las FF.AA. colaborarán en la provincia
194	LN 2004.4.12/5	S/A	El caso Blumberg casi no afectó a la imagen de Kirchner
195	LN 2004.4.12/6	Daniel Gallo	Trabas legales para la reforma policial
196	LN 2004.4.12/7	S/A	La Plata: protesta de piqueteros frente a la gobernación bonaerense
	LN 2004.4.13	ELIMINADA	ELIMINADA
197	LN 2004.4.13/2	Daniel Gallo	Helicópteros militares para patrullaje
198	LN 2004.4.13/3	S/A	Principales puntos del plan de seguridad
199	LN 2004.4.13/4	S/A	Arslanian asumió como ministro de Seguridad bonaerense
200	LN 2004.4.13/5	Pablo Morosi	Asume hoy Arslanian y anunciará medidas
201	P12 2004.3.24	S/A	Ejecución de un joven secuestrado
202	P12 2004.3.25	Raúl Kollmann	Un caso muy extraño
203	P12 2004.3.25/2	S/A	“Pintaron todo color de rosa”
204	P12 2004.3.25/3	Horacio Cecchi	Pagando para no quedar pegados
205	P12 2004.3.25/4	Por R. K	Una muerte con el sello de la represalia
206	P12 2004.3.26	Horacio Cecchi	Un “comité de transparencia” para las denuncias contra la policía
207	P12 2004.3.26/2	Raúl Kollmann	Un fracaso con un costo demasiado caro
208	P12 2004.3.26/3	S/A	El juez vs. el ministro
209	P12 2004.3.27	Por R. K	Detrás de la pista de Arcor
210	P12 2004.3.27/2	Raúl Kollmann	Una muerte que preocupa al poder
211	P12 2004.3.28	Por M. P.	“Intolerancia, no”
212	P12 2004.3.28/2	Por H. V.	¿Control o protección?
213	P12 2004.3.28/3	Raúl Kollmann	Para el Gobierno, el caso Blumberg es uno con policías involucrados
214	P12 2004.3.29	S/A	Convocatoria
215	P12 2004.3.29/2	Raúl Kollmann	Naufragio de una estrategia
216	P12 2004.3.30	S/A	“Cobra un cuarto del rescate”
217	P12 2004.3.30/2	Horacio Cecchi	El caso Blumberg y la Bonaerense
218	P12 2004.3.30/3	S/A	Menú de reclamos
219	P12 2004.3.30/4	Por R. K	La conexión federal
220	P12 2004.3.30/5	Raúl Kollmann e Irina Hauser	Una movida por el fracaso del operativo
221	P12 2004.3.31	Martín Granovsky	Quién manda y quién opera
222	P12 2004.3.31/2	Martín Piqué	Un límite federal para la bonaerense
223	P12 2004.3.31/3	H. Cecchi y Raúl Kollmann	Dos nuevos detenidos en el caso de Axel Blumberg

224	P12 2004.4.1	Raúl Kollmann	Con conexión directa a la Federal
225	P12 2004.4.1/2	S/A	En marcha, de uno y otro lado
226	P12 2004.4.1/3	Carlos Rodríguez	Qué hacer ante un caso de secuestro
227	P12 2004.4.1/4	Martín Piqué	A la espera de encontrar el especialista
228	P12 2004.4.2	Pedro Lipcovich	Una advertencia ecuménica
229	P12 2004.4.2/2	S/A	Nueva embestida de Kirchner en contra de la Bonaerense
230	P12 2004.4.2/3	S/A	Los testimonios del dolor
231	P12 2004.4.2/4	Luis Bruschtein	El tiempo de los delitos
232	P12 2004.4.2/5	Martín Granovsky	Oír la marcha
233	P12 2004.4.2/6	Horacio Cecchi	“Una reforma total de la policía”
234	P12 2004.4.2/7	Martín Piqué	Solá, en su hora más difícil, piensa en Arslanian y en Aníbal Fernández
235	P12 2004.4.2/8	S/A	“Metele palo”, sonó la orden
236	P12 2004.4.2/9	Raúl Kollmann	Los policías de Moreno ignoraron las denuncias
237	P12 2004.4.3	Martín Piqué	Kirchner apura a Felipe Solá
238	P12 2004.4.3/2	Columnas	Dos miradas sociales, después de la gran marcha
239	P12 2004.4.3/3	Raúl Kollmann	No hay peor sordo que el de una comisaría
240	P12 2004.4.3/4	J. M. Pasquini Durán	Responsabilidades
241	P12 2004.4.3/5	Carlos Rodríguez	Para levantar el guante de Blumberg
242	P12 2004.4.3/6	S/A	A pedido de Blumberg
243	P12 2004.4.3/7	Horacio Cecchi	Los pases a retiro de la policía, una forma de manejar la interna
244	P12 2004.4.3/8	Nora Veiras	“Todos los argentinos deberían estar presentes”
245	P12 2004.4.4	Por R. K.	Para la gente, la marcha fue ante todo contra la Policía Bonaerense
246	P12 2004.4.4/2	S/A	Blumberg con los evangélicos
247	P12 2004.4.4/3	S/A	El Congreso apura el paquete
248	P12 2004.4.4/4	Por H. V.	Pase el que sigue
249	P12 2004.4.4/5	Raúl Kollmann	Axel o la manera de tener seguridad
250	P12 2004.4.4/6	Mario Wainfeld	Termina la luna de miel
251	P12 2004.4.4/7	S/A	“Efecto Axel” en la provincia
252	P12 2004.4.4/8	S/A	“Permanentemente se pagan costos políticos, es inevitable que así sea”
253	P12 2004.4.4/9	Sergio Moreno	CFK logra vencer al desvelo por la inseguridad
254	P12 2004.4.4/10	Horacio Verbitsky	El crimen organizado
255	P12 2004.4.5	S/A	“No es un tema de patrullaje”
256	P12 2004.4.5/2	S/A	Carrió, sobre Felipe Solá
257	P12 2004.4.5/3	S/A	Lo que discute el Congreso

258	P12 2004.4.5/4	Horacio Verbitsky	Solá y el Sheriff
259	P12 2004.4.5/5	Pedro Lipcovich	Cuando la movilización es todos los días
260	P12 2004.4.5/6	Raúl Kollmann	Del robo de vehículos al secuestro extorsivo, con conexión policial
261	P12 2004.4.5/7	S/A	Con medidas y pocas palabras
262	P12 2004.4.6	Martín Granovsky	El que se fue sin que lo echen
263	P12 2004.4.6/2	Horacio Verbitsky	Que recen por él
264	P12 2004.4.6/2 BIS	Ernesto Tiffenberg	ESPECIALISTAS
265	P12 2004.4.6/3	Diego Schurman	Entre la Rosada y la presión por mano dura
266	P12 2004.4.6/4	Carlos Rodríguez	Las penas que cotizan en alza
267	P12 2004.4.7	F. Yapur y E. Tagliaferro	La comisión de Diputados sesionó con Blumberg como invitado central
268	P12 2004.4.7/2	S/A	Las llamadas sin respuesta
269	P12 2004.4.7/3	Martín Granovsky	Ruckauf sin su bendición
270	P12 2004.4.7/4	Martín Piqué	Con las “causas profundas” en la mira
271	P12 2004.4.7/5	Horacio Cecchi	Los foros de seguridad piden controlar la policía
272	P12 2004.4.7/6	Raúl Kollmann	Llamando a la comisaría 23ª
273	P12 2004.4.7/7	Carlos Rodríguez	Peor noticia no hay para Ruckauf
274	P12 2004.4.8	Diego Schurman	Las labores de Duhalde, en las sombras, para nombrar a Arslanian
275	P12 2004.4.8/2	S/A	Según Beliz, el plan será una “política de Estado”
276	P12 2004.4.8/3	J. M. Pasquini Durán	Riesgos
277	P12 2004.4.8/4	Mario Wainfeld	Más vale tarde que nunca
278	P12 2004.4.8/5	Martín Granovsky	“Subir las penas no es ninguna panacea”
279	P12 2004.4.8/6	Horacio Cecchi	“Tiene información errónea”
280	P12 2004.4.8/7	Carlos Rodríguez	El hombre que vuelve a buscar la revancha de la reforma policial
281	P12 2004.4.9	S/A	“Acompañaremos todo lo que se haga para recomponer la autoridad”
282	P12 2004.4.9/2	Diego Schurman	Las voces que el PJ no quiso escuchar
283	P12 2004.4.9/3	S/A	Juan Carlos Blumberg prepara una marcha hacia el Palacio de Justicia
284	P12 2004.4.10	S/A	A ver si alcanza el presupuesto
285	P12 2004.4.10/2	S/A	Otros relevos policiales por no acudir al llamado de las víctimas
286	P12 2004.4.10/3	S/A	OTRAS VOCES
287	P12 2004.4.11	Horacio Verbitsky	Cruzadas
288	P12 2004.4.11/2	S/A	La historia de un precursor
289	P12 2004.4.11/3	Mario Wainfeld	La democracia vale la pena
290	P12 2004.4.11/4	S/A	“Yo no conocía sus antecedentes”
291	P12 2004.4.11/5	S/A	Se enteró en el diario

292	P12 2004.4.11/6	Horacio Cecchi	“Hay quienes están usando a Axel con otros fines”
293	P12 2004.4.12	José Natanson	Por qué la derecha habla tanto de “seguridad”
*	P12 2004.4.13	ELIMINADA	ELIMINADA
294	P12 2004.4.13/2	Diego Schurman	Apoyo logístico militar para Arslanian
295	P12 2004.4.13/3	Por M. G.	Marino, viceministro

Anexo 2: Notas periodísticas consultadas sobre secuestros extorsivos, familiares de víctimas de homicidios y otros aspectos particulares

1. Escudero, Andrés, 21 Ministros en 21 años, (20 septiembre 2013), Infobae, recuperado en: www.infobae.com.ar
2. Preocupación por una encuesta a aspirantes de la nueva policía, 26 de mayo de 2006, Clarín
3. Cecchi, Horacio, Dos secuestradores de Macri, libres de culpa por haber sido torturados, (2 de junio de 2004) Página 12. Recuperado en www.pagina12.com.ar
4. Carabajal, Gustavo, Liberaron al hermano de Riquelme, viernes 5 d abril de 2002, La Nación. Recuperado en: www.lanacion.com.ar;
5. Fue liberado el padre de los Milito, sábado 31 de agosto de 2002, La Nación. Recuperado en: www.lanacion.com.ar;
6. Sassone, Martín, Fue liberado el hermano de Zapata, luego de pagar $120 mil, (Lunes 13 de enero de 2003), Clarín. Recuperado en http://edant.clarin.com;
7. Ya son dos los detenidos por el secuestro de Florencia Macri, viernes 15 de mayo de 2003, Clarín, recuperado en: http://edant.clarin.com;
8. Cecchi, Horacio, Los Macri, del secuestro a la campaña, 6 de mayo de 2003, Página 12, recuperado en: www.pagina12.com.ar;
9. Por el secuestro de Astrada hay un policía preso y otro prófugo, sábado 26 de julio de 2003, Clarín;
10. A Solá no lo sorprendió que haya policías implicados, martes 29 de julio de 2003, Clarín, recuperado en http://edant.clarin.com)
11. Rodríguez, Carlos, De los secuestros VIP a una cárcel común, (11 de septiembre de 2004), Página 12, Recuperado en: www.pagina12.com.ar;
12. Reclusión perpetua para el asesino de Canillas (viernes 19 de septiembre de 2004), Clarín, Recuperado en: http://edant.clarin.com;
13. Caso Peralta: incendian y destrizan la comisaría de El Jagüel (lunes 12 de agosto de 2002), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com;

14. Rodríguez, Carlos, El caso Peralta llegó hasta Olivos, (31 de julio de 2002), Página 12, recuperado en www.pagina12.com.ar;
15. Un subcomisario está prófugo por un secuestro (martes 29 de julio de 2003), Clarín, recuperado en: http://edant.clarin.com;
16. Cecchi, Horacio, Cinco perpetuas por Diego Peralta, (miércoles 19 de diciembre de 2007), Página 12. Recuperado en: www.pagina12.com.ar
17. Confirman la condena de Conzi por el crimen de Schenone, (15 de abril de 2014), Clarín recuperado en: www.clarin.com./policiales;
18. Conzi, condenado por el tribunal, (viernes 25 de noviembre de 2005), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar;
19. A mi hijo, el asesino lo mató por matar, (10 de febrero de 2003), Revista Gente, Sección Notas, Edición Nro. 1960, recuperado en: www.gente.com.ar;
20. El trágico secuestro de Christian Schaerer, una causa pendiente, (22 de febrero de 2012), Clarín, recuperado en www.clarin.com/policiales;
21. Zacarías, Alfredo, El secuestro de Cristian Schaerer, contado por uno de sus captores, (20 de noviembre de 2006), Clarín, recuperado en: edant.clarin.com;
22. La historia del "Ruso" Lohrman, el delincuente más buscado, (22 de enero de 2012), Clarín, recuperado en: www.clarin.com/policiales;
23. Di Nicola, Gabril, Lohrmann, el enemigo público N° 1, que nadie sabe dónde está, (lunes 9 de junio de 2014), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar;
24. Caso Schaerer: condenan a cinco acusados que habían sido absueltos, (6 de noviembre de 2013), Tiempo Argentino, recuperado en tiempo.infonews.com;
25. RELEA, Frances, El secuestro de Pablo Beluscio. Inseguridad igual a impunidad en Argentina, (9 de noviembre de 2003), Diario El País, recuperado en elpais.com/diario;
26. Los secuestradores de Pablo Belluscio vuelven amenazar, (30 de octubre de 2003), Clarín, recuperado en: edant.clarin.com;
27. Pablo está vivo, pero no está del todo bien, (martes 4 de noviembre de 2003), Clarín, recuperado en: edant.clarin.com;
28. Hoy comienza el juicio por el secuestro de Pablo Belluscio, (lunes 7 de septiembre de 2009), Infobae, recuperado en: www.infobae.com;

29. Absolvieron a los cuatro acusados por el secuestro de Pablo Belluscio", (miércoles 7 de octubre de 2009), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar;
30. Cecchi, Horacio, Regreso a la vida después del infierno, (miércoles 5 de noviembre de 2003), Página 12, recuperado en: www.pagina12.com.ar;
31. El caso de la Masacre de Floresta, (jueves 26 de diciembre de 2012), Página 12, recuperado en: www.pagina12.com.ar;
32. Masacre de Floresta: pedido de justicia a un año de los asesinatos, (domingo 29 de diciembre de 2002), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar;
33. Ezequiel Demonty fue torturado antes de ser arrojado al Riachuelo, (martes 8 de octubre de 2002), La Nación, Recuperado en: www.lanacion.com.ar;
34. La dramática historia de los jóvenes arrojados al Riachuelo junto a Ezequiel, (10 de septiembre de 2010), Tiempo Argentino, en: http://tiempo.infonews.com;
35. Prisión perpetua para los cuatro asesinos de Leandro Denegri, (jueves 13 de octubre de 2005), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar.
36. Caso Melmann: a Natalia la violaron antes de asesinarla, (lunes 12 de marzo de 2001), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar;
37. Cecchi, Horacio, Cómo se desentrañó el caso Melmann: La historia secreta de una investigación, (1 de septiembre de 2007), Página 12.
38. CELS (2013), Querella por la ejecución extrajudicial de un joven – Caso Riquelme-Witis, recuperado en www.cels.org.ar/agendatematica;
39. Di Nicola, Gabriel, Ocho años de prisión para el homicida de Witis, (sábado 6 de septiembre de 2003), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar;
40. Gatillo fácil: le agravan la condena a un policía, (4 de agosto de 2011), Clarín, recuperado en: www.clarin.com
41. Miguel Bru, a veinte años de su muerte, (17 de agosto de 2013), Página 12, recuperado en: www.pagina12.com.ar
42. Los jueces apuntan a los poderes políticos (30 de abril de 2004), La Nación. Recuperado en: www.lanacion.com.ar
43. Kollmann, "Murió el jefe que batió el record de denuncias por corrupción", 5 de noviembre de 2000, Página 12, recuperado en www.pagina12.com.ar

44. Videla, E. “Una reforma al borde del abismo” (5 de agosto de 1999), Página 12. Recuperado en: www.pagina12.com.ar

Anexo 3: Tablas y gráficos relativas a las posiciones de los principales actores

Tabla 1. Principales "voces parlamentarias" durante el debate público post-Blumberg. Congreso Nacional 2001-2005. Pertenencia política, menciones en el registro y posición

Legislador (Dip. o Sen.Nac.)	Origen político y pertenencia legislativa	Menciones	Descripción de la posición
Daniel Scioli (Vicepte.)	Partido Justicialista	9	Contención política a Blumberg. Apoyo al petitorio.
José M. Díaz Bancalari (líder de la mayoría en diputados)	Partido Justicialista	7	Apoyo crítico al Petitorio Blumberg.
Miguel Ángel Pichetto (líder de la mayoría en el Senado)	Partido Justicialista		Apoyo al Petitorio Blumberg.
Carlos Ruckauf	Partido Justicialista	6	Defensa de las políticas de endurecimiento penal. Defensa cerrada de la figura de Juan Carlos Blumber y apoyo pleno al contenido de su petitorio. Presunta influencia directa o indirecta en la redacción del Petirotio Blumberg.
Jorge Casanovas	Partido Justicialista	6	Defensa de las políticas de endurecimiento penal. Alineamiento político con Carlos Ruckauf. Presunta influencia directa o indirecta en la redacción del petitorio. Asesoró a Juan Carlos Blumberg
Mirta Pérez	PAUFE		Defensa de las políticas de endurecimiento penal. Apoyo cerrado al Petitorio Blumberg.
Horacio Pernasetti	Unión Cívica Radical	3	Apoyo ambiguo al Petitorio Blumberg. Compromiso de brindar quorum para su tratamiento y demanda al gobierno nacional de un plan integral de seguridad.
Jorge Agúndez	Unión Cívica Radical	3	Exigencia de reforma policial
Patricia Panzoni	Unión Cívica Radical	1	Defensa conceptual de la primera reforma policial encarada por Arslanián
Laura Musa	ARI	1	Rechazo al Petitorio Blumbeg. Eje en la corrupción.
Eduardo Macaluse	ARI	1	Rechazo al Petitorio Blumbeg. Eje en la corrupción.
Elisa Carrió	ARI	1	Rechazo al Petitorio Blumbeg. Eje en la corrupción.
Carlos Menem	Partido Justicialista	1	Apoyo al Petitorio Blumberg. Extrema derecha: convocatoria a las FFAA para tareas de seguridad interior.

Tabla 2. Análisis cualitativo de las acciones emprendidas por el Gobernador Solá en el marco de la crisis política desatada por el caso Blumberg, según unidad hermenéutica estudiada

1	Relativizó la influencia de la corrupción policial en la crisis de inseguridad como estrategia para defender su gestión
2	Comunicó un inmediato y radical incremento de la presencia policial en el espacio público, junto con la adopción de otras acciones como la exigencia de cambios legislativos en el régimen de tenencia de armas de fuego y en el procedimiento penal –ambas en línea con las exigencias del Petitorio Blumberg–, la sanción de la ley de desfederalización de causas por microtráfico de drogas y la creación de una Comité de Derechos Humanos
3	Buscó involucrar al gobierno nacional en la crisis de seguridad con el fin compartir el costo político derivado de la situación y obtener recursos tanto para la coyuntura de crisis como para la nueva etapa que se avizoraba
4	Procuró obtener (y mostrar públicamente) todo el apoyo político posible al interior de la conducción partidaria del justicialismo bonaerense
5	Dejó siempre latente la posibilidad de alcanzar un acuerdo Nación-Provincia en cuanto a la apertura de un nuevo ciclo en las políticas de seguridad provinciales que implicara cambios radicales en la Policía Bonaerense. Finalmente, Acordó con la administración Kirchner una nueva política de seguridad, designó a Arslanián y consiguió financiamiento y apoyo política por parte del estado nacional

Tabla 3. Resumen de posiciones existentes en actores sociedad civil en relación a las políticas de seguridad, marzo-abril 2004

Juan Carlos Blumberg	Alta presencia mediática. Liderazgo situacional: figura del familiar + pertenencia social. Exigencia de "mano dura". Tematización de la corrupción policial asociada a la inseguridad		
Movilización social	Alcance federal / 150.000 personas aprox en la marcha por el Petitorio Blumberg / Fuerte reacción de núcleos sociales y educativos de la zona norte de la CABA y el Conurbano		
Activismo civil de organizaciones civiles, sociales y religiosas	Red Solidaria		Acompaña el reclamo. Rechaza la "mano dura"
	Familiares de víctimas de homicidios		Agupamiento informal. Alta heterogeneidad en sus posiciones
	Represent. de cultos religiosos (que recibieron cobertura en los medios relevados)	Iglesia Católica	Rechazo a la "mano dura". Exigencias de reformas por parte del plenario de obispos
		Represent. de culto judío y musulmán	Rechazo a la "mano dura". Toma de distancia del Petitorio Blumberg
		Culto evangélico	Apoyo activo al reclamo de Blumberg. Rechazo de la "mano dura"
Opinión Pública	Alto punitivismo coyuntural (2004) / Apoyo superior al 70% a las propuestas de "mano dura" del Petitorio Blumberg / Punitivismo moderado en el mediano plazo: preferencias de pena y castigo divergentes / Preferencia minoritaria por la prevención negativa (penas duras) / Alta desconfianza en la policía / Alta expectativa de acciones sobre Presidente		
Medios de Comunicación (posición editorial)	Alta cobertura mediática del fenómeno Blumberg		
	Clarín		Rechazo a la "mano dura". Tematización de la corrupción policial.
	La Nación		Soslayo de la corrupción policial como problema público
	Página 12		Rechazo ideológico a la "mano dura": garantismo en lo penal y reformismo en lo policial.

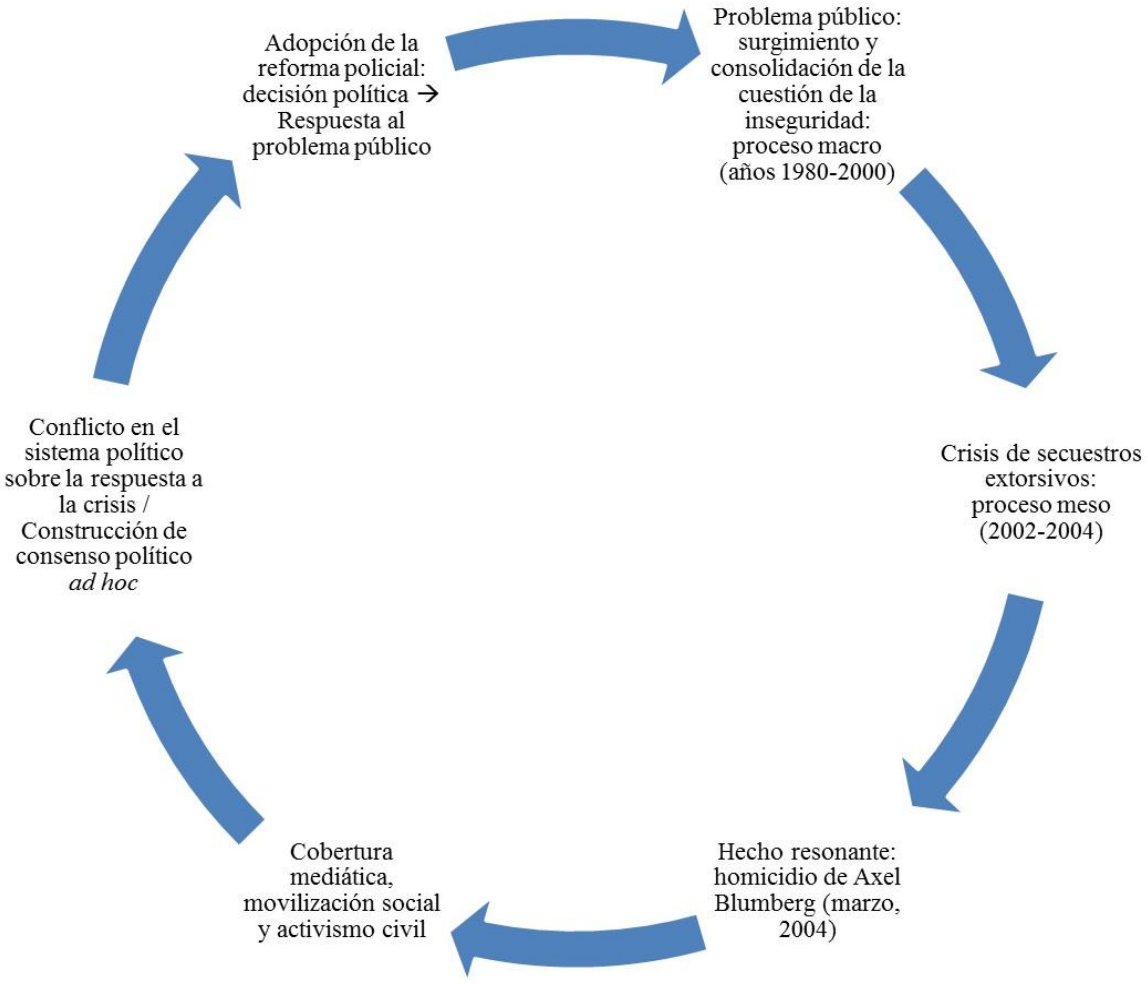
Elaboración propia

Tabla 4. Resumen de posiciones existentes en actores del sistema político-administrativo en relación a las políticas de seguridad, marzo-abril 2004

	Actores legislativos y partidarios	
Presidente N. Kirchner posición reformista intransigente / apoyo condicionado a Solá	Actores estratégicos del PJ (partido de gobierno)	Líderes de bancada y Vicepresidente D. Scioli: contención y apoyo crítico a las leyes Blumberg Generación de un núcleo de diputados "punitivistas" → promoción de "mano dura"
Gobernador F. Solá adopción de un programa reformista como respuesta a la crisis / cooperación con el Gob. Nacional	Actores opositores	Rechazo a la "mano dura" y reivindicación de estrategias reformistas por parte de legisladores de la UCR y ARI
	Legislatura provincial	Apoyo político del bloque oficialista al gobernador Solá
Eduardo E. Duhalde apoyo a Solá a través de su influencia política sobre el justicialismo / apoyo a la política de reforma policial	Intendentes del Conurbano	Baja presencia en el debate público
	Actores judiciales	
	Reacción corporativa de la Asociación de Magistrados	Actor disrruptivo: Juez Maroto→ corrupción policial

Elaboración propia

Figura 1. Mecanismos sociales e institucionales identificados en el proceso de adopción de la política pública de reforma policial



Fuente: elaboración propia

Anexo 4: Documentos, normativas y páginas web institucionales utilizadas

Documentos

"Informe sobre la actividad y desarrollo de la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos, agosto de 2003 - agosto 2006", emitido por la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos del Ministerio Pública Fiscal de la Nación.

Puede consultarse al respeto el "Informe Final de la Comisión Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Asesinato de Candela Sol Rodríguez" constituida por Resolución F-25-12/13 de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires el 19 de abril de 2012, disponible en la página web del Senado: www.senado-ba.gov.ar/archivos

Versión taquigráfica del debate parlamentario, día 6 de abril de 2004, período de sesiones 122, recuperado en: http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (MINSEG) (2007). Plan de reformas de las policías. Resultados de Gestión 2004-2007.

Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) (2008a), Informe Total País, Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Recuperado en www.jus.gob.ar

Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) (2008b). Informe Provincia de Buenos Aires. Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Recuperado en www.jus.gob.ar

Normativas

Decreto del PEN 1654/02

Ley provincial 12.154 de Seguridad Pública

Ley provincial 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires

Organismos

Latinobarómetro

CORREPI (Coordinadora contra la Represión Policial)

CELS (Centros de Estudios Legales y Sociales)

Asociación Miguel Bru

Asociación “Madres del Dolor”

[1] Sobre el concepto de “punitivismo público” se sugiere ver Otamendi (2014). El concepto de “pánico moral” ha sido desarrollado por Cohen (2009 [1972]) y trabajado, entre otros, por Kessler (2009) para el caso argentino.

[2] Algunos estudios interesantes en este sentido son los de Calzado (2011; 2015), Martínez (2005), Murillo (2008), Schillagi (2006; 2009), Guemureman (2011), Ribke (2015) y Gandsman (2012). Resulta particularmente interesante el artículo de Calzado y Van den Dooren (2009), puesto que las conclusiones de esta tesis se suman a las suyas en términos de comprender los procesos de adopción de políticas de seguridad en función de su complejidad y no de manera lineal. Asimismo, se han encontrado decenas de ponencias en congresos centradas sobre las mismas preocupaciones. El objetivo de esta tesis no es rebatir las conclusiones de otros, sino simplemente indagar en lo que se considera una vacancia. En tal sentido, la presente investigación ha centrado su interés en realizar un aporte a la falta de estudios que se interesen por la manera en que se construyó un consenso reformista contrario a la mano dura, justamente, en un contexto de pánico moral y brote punitivo.

[3] Estos trabajos son objeto de análisis en el Capítulo 1. Allí se remite.

[4] De análisis de la literatura de referencia, se concluye que el concepto de “reforma policial” combina necesariamente (como toda política) elementos técnicos, descriptivos y “objetivos”, por un lado, con elementos valorativos, ideológicos y programáticos, por otro. Así, la reforma policial en tanto política pública podría definirse con alcances distintos de acuerdo a la forma en que se combinen ambos grupos de elementos. Si se dejan de lado los elementos valorativos, ideológicos y programáticos, la reforma policial sería una política consistente en cambios sustantivos y radicales en un conjunto de dimensiones organizacionales distinguibles en toda fuerza policial, como el régimen de carrera, la división escalafonaria, el sistema de control interno y externo, la formación y capacitación, los protocolos de actuación, etc. Se configura así un concepto más “neutro” o abarcativo. En cambio, si se adopta una definición que trascienda los elementos meramente descriptivos, sólo podríamos considerar como reformas policiales propiamente dichas aquellas en las cuales los cambios en esas dimensiones están dirigidos a construir una organización policial más democrática, lo que restringe la cantidad de casos. La presente tesis está dedicada al estudio del proceso de adopción de una reforma policial que fue concebida de acuerdo al segundo opción. Así, se entiende por reforma policial propiamente dicha a un conjunto de políticas públicas que tuvieron lugar en distintos países del mundo a lo largo de los últimos 25 años, con diferentes grados de éxito, alcance organizacional y duración en el tiempo, consistentes en intervenciones integrales y sistémicas que abarcan las dimensiones más importantes de

la organización policial, destinadas a cambiar las prácticas y estructuras en un sentido democrático. En este sentido, la reforma de la policía bonaerense tuvo como objetivos declarados combatir la corrupción policial, atemperar los niveles de violencia institucional, propiciar el respeto de los DDHH (Derechos Humanos) y mejorar el desempeño profesional (elementos valorativos), para lo cual implementó acciones de descentralización operativa, desconcentración orgánica, fortalecimiento del control político, interno y comunitario, reforma del sistema de carrera y cambios en la formación y capacitación (elementos instrumentales).

[5] El argumento de la autonomía policial ha sido desarrollado en Sain (2002) y más recientemente cuestionado en Constantino (2014).

[6] Se recomienda al respecto remitirse a la investigación de Fuentes (2005) "Contesting the iron first: advocacy networks and police violence in democratic Argentina and Chile".

[7] Existe al respecto bibliografía relevante. Se recomienda al respecto los trabajos de Frühling (2001; 2002; 2003; 2009 y 2012), Dammert (2007) y Dammert y Bayley (2006).

[8] Distintas jurisdicciones provinciales argentinas, en particular aquellas de mayor dinamismo socioeconómico y alta densidad poblacional en sus áreas metropolitanas, se vieron compelidas por las circunstancias a implementar políticas de reforma policial entre fines del siglo XX e inicios del XXI. Para ampliar este panorama, se remite a los estudios de González (2007; 2014) sobre Córdoba, y de Estévez (2000) sobre los casos de Santa Fe (pp. 165-172) y Mendoza (pp. 159-165). Los casos subnacionales argentinos no son experiencias sui generis sino que se enmarcaron en una tendencia global. La remisión a la bibliografía internacional da cuenta de que, por la misma época, se registran intentos de reforma policial en casi todas las regiones del mundo. En América Latina, una región atravesada por las sospechas de complicidad entre las policías y los actores del crimen organizado, varios países iniciaron procesos de este tipo. En América Central, El Salvador inició un intento de reforma de sus organismos policiales luego de una prolongada guerra civil (Amaya, 2005; Cruz, 2005). También los gobiernos nacionales y subnacionales de México (Centro de Colaboración Cívica, 2012; Pérez García, 2004), Perú (Costa y Neild, 2007) y Colombia (de Francisco, 2005; Frühling, 2012 pp.80-84; Lorente, 2005; Tokatlian, 2004), ensayaron reformas radicales en diversas dimensiones de sus fuerzas de seguridad con resultados disímiles. En todos los estados del Cono Sur, diversos gobiernos nacionales y provinciales (o estaduales) han adoptado estrategias de reforma policial, destacándose en la bibliografía académica los casos de Brasil (Frühling, 2002, pp.30-33; Frühling, 2012, pp.79-80; Mesquita Neto, 2005), Paraguay (Cafferata y Lenarduzzi, 2010) y Chile (Azún Candina, 2005; Frühling, 2002, pp.33-34). Otras experiencias pueden encontrarse en distintos países de Europa Oriental, Asia y África, en contextos habitualmente determinados por la transición a la democracia en el post-comunismo, las guerras civiles y el colapso los aparatos estatales. En estas regiones aparecen procesos de reforma institucional de las agencias policiales muchas veces auspiciadas por organismos internacionales. Luego del colapso del comunismo a fines del siglo XX, muchos países de Europa oriental, Asia y África, intentaron reformas en sus agencias de seguridad con el objetivo de hacerlas compatibles con el nuevo clima político derivado de la transición de regímenes autoritarios hacia poliarquías de matricería occidental (Das y Otwin, 2005; Gilinsky, 2005; Ivkovich, 2005; Lever y Van der Spuy, 2005; Szikinger, 2005), al tiempo que muchas naciones africanas devastadas por guerras civiles, conflictos étnicos y hambrunas, fueron asistidas por organismos internacionales para la implementación de reformas del "sector seguridad" y el desarrollo de acciones de resguardo de la convivencia pacífica o "peacekeeping". En el mismo sentido, también se dispone de una gran cantidad de estudios acerca de los procesos de cambio policial en las grandes potencias occidentales, como EE.UU, Inglaterra y Francia. Finalmente, Estados Unidos también ha sido escenario de reformas policiales, muchas de ellas vinculadas a la cuestión de la violencia institucional ejercida sobre minorías étnicas y a la mejora de la eficiencia y eficacia de los esquemas de patrullaje, mientras que en Europa Occidental, el caso británico ha sido largamente estudiado (Das y Otwin, 2005) y los cambios en la Policía Nacional de Francia fueron abordados en profundidad por Monjardet (2010) en su clásico estudio de sociología policial

[9] Para una interesante exposición crítica de los modelos de policía orientada a problemas, policía democrática y policía comunitaria se recomienda ver Osse (2006)

[10] Entre febrero de 1936 y marzo de 1940, el Gobernador Manuel Fresco y su Jefe de Policía Pedro Ganduglia desplegaron una serie de acciones tendientes a disciplinar al conjunto de secciones policiales dispersas por todo el territorio provincial, cuyas lealtades se encontraban atadas al mando de los caudillos locales. Dicha reforma, interrumpida con la intervención federal de principios de la década de 1940, fue retomada en 1946 por el primer Gobernador peronista, Domingo Mercante, y su jefe de policía, Adolfo Marsillach. Ambos le imprimieron a la policía bonaerense una impronta marcadamente castrense. La reorganización de la administración policial tendió a centralizar la estructura, militarizar las prácticas, limitar los contactos con la sociedad civil e incorporar la doctrina justicialista como parte de la formación.

[11] En suma, estos procesos de reforma presentan similitudes y diferencias. Ambos coincidieron en que el objetivo medular de la reforma era subordinar a la díscola policía al poder político provincial. No obstante, se diferenciaron en las herramientas elegidas: mientras los primeros buscaron centralizar y militarizar la organización policial, a tono con las influencias ideológicas de la época, y más cerca del estilo de las policías continentales europeas, los segundos procuraron descentralizar y desconcentrar operativamente a la fuerza con el fin de acercarla a la comunidad y mejorar el control ciudadano sobre una policía considerada ineficiente y corrupta, en sintonía con enfoques y modelos de corte anglosajón. Esta conclusión conduce a la necesidad de profundizar el estudio de la dimensión política de los procesos de reforma, para comprender más acabadamente la forma en que se adoptan e implementan las decisiones de cambio.

[12] Al respecto, se remite al artículo Escudero, Andrés, 21 Ministros en 21 años, (20 septiembre 2013), Infobae, recuperado en: www.infobae.com.ar

[13] El proyecto original contemplaba la recolección de información a partir de entrevistas en profundidad a actores clave. No obstante, en virtud de la cantidad de material empírico recogido, se decidió dejar las entrevistas para investigaciones posteriores.

[14] En líneas generales, se podría decir que el registro contiene todas las pizas periodísticas publicadas en el período de referencia en las cuales fue indetificada información acerca de las acciones de los diversos actores públicos y privados, individuales y colectivos, que tomaron posición acerca del tema, así como a las discusiones sobre la orientación de la política de seguridad que tuvieron lugar como resultado de la crisis desatada por el homicidio de Axel. Más específicamente, el trabajo consistió en recoger exhaustivamente las menciones referidas al homicidio de Axel Blumberg, al accionar desplegado por su padre en torno al reclamo de justicia, al tratamiento legislativo del Petitorio Blumberg, a las políticas de seguridad provincial y nacional y a las acciones adoptadas por el Ministerio de Seguridad y los funcionarios del área. Por regla general, se obviaron las notas policiales referidas a hechos de inseguridad en general o circunstancias que no tuvieran directamente que ver con el tema.

[15] Cada nota ingresada al registro fue designada por un código compuesto por dos partes. La primera, indica el periódico: "CLA" para Clarín, "LN" para La Nación y "P12" para Página 12. La segunda parte indica la fecha de la siguiente manera: "año.mes.día". En caso de que haya más de una nota publicada el mismo día, luego de la fecha se agrega una barra (/) seguida de un número más que indica el orden de publicación. Así, por ejemplo, la segunda nota aparecida en Clarín el 24 de marzo de 2004 llevó por título una frase de Juan Carlos Blumberg, "Yo hice lo que decía la Policía, fui a entregar la plata… y perdí a mi hijo", y fue ingresada al registro como "CLA 2004.3.24/2". A lo largo de la tesis, y especialmente en los capítulos 4 y 5, las notas del registro periodístico son citadas con esta misma nomenclatura. Cuando se hace referencia a piezas no pertenecientes al registro, utilizamos la forma prescita por las normas APA para la cita de notas periodísticas.

[16] Como se indica en el texto, nuestro material empírico se basó íntegramente en fuentes secundarias. En tal sentido, resulta pertinente enriquecer los fundamentos de esta decisión en relación a los problemas que plantea el uso de documentos y la forma en que éstos deben ser interrogados y tratados. El análisis de documentos suele ser un tema relegado en los libros de metodología (Platt, 1981, p. 319). Mogalakwe (2006, pp. 221-222) indica que el método de investigación documental constituye una forma muy fructífera de relevamiento de datos cuyo potencial se encuentra sub-utilizado, en tanto la sociología actual suele relegarlo al preferir las estrategias de observación participante y entrevistas en profundidad. Así, "los documentos son producidos por individuos y grupos en el curso de sus prácticas cotidianas y orientado exclusivamente hacia sus necesidades prácticas (…) han sido escritos con un propósito (…) se basan en supuestos particulares [y] se presentan con cierta forma o estilo" (Mogalakwe, 2006, p. 222). Los documentos "nos hablan indirectamente acerca del mundo social de las personas que los crearon", no obstante lo cual "un documento puede tener una existencia independiente más allá de quien lo escribió y más allá del contexto en el que fue producido". ¿Cómo evaluar la pertinencia de un documento? ¿Qué criterios utilizar para justificar el uso de un texto escrito cuyo contenido puede estar alejado de la realidad, o que puede reflejar los intereses y visiones de un grupo reducido de actores que escriben con la pretensión de generalizarle a toda la sociedad sus propios intereses y visiones? De acuerdo con la definición de Scott (1990), un documento "es un artefacto que tiene como característica central la inscripción de un texto escrito". Los documentos son creaciones humanos. Con ese lente deben ser interrogados. Su significado debe reconstruirse e interpretarse a la luz del contexto histórico en que fueron producidos, teniendo presente la posición que los actores productores de esos documentos ocupaban en el campo social bajo análisis. Esta precaución contribuye a evitar interpretaciones sesgadas a partir del momento en que se focaliza en los contextos de producción de los artefactos, sin perder de vista el hecho de que los mismos pueden reflejar, y habitualmente lo hacen, las visiones del mundo de los grupos o clases que controlan la producción escrita de los organismos burocráticos. Según Scott (1990), los documentos utilizables en una investigación empírica deben

cumplir razonablemente con al menos cuatro requisitos: autenticidad, credibilidad, representatividad y significado. Mientras que la autenticidad se refiere a que el origen de la fuente sea razonablemente confiable, la credibilidad supone que el contenido del documento esté libre de distorsiones o errores graves. En este punto, Mogalakwe (2006) nos aporta un consejo útil en relación al trabajo con fuentes periodísticas derivado de su propio trabajo de investigación empírica: "en relación a los periódicos, ignoré las opiniones y comentarios de los reporteros sobre acciones (…) y me centré sólo en las afirmaciones periodísticas sobre hechos o sobre entrevistas a líderes sindicales o funcionarios de gobierno" (p.227). La representatividad, por su parte, se refiere a si la evidencia es propia de su tipo. En caso de que no lo sea, deberá evaluarse rigurosamente hasta qué punto llega su condición atípica. Por ejemplo, los informes presupuestarios, los boletines estadísticos o los compendios de normas como el Boletín Oficial, son producidos en función de protocolos y normas que le son específicos, es decir, propios de un determinado tipo de información. Cuando los documentos se apartan de sus normas habituales de producción deben ser evaluados con mayor cuidado antes de utilizarlos como fuente. Finalmente, el significado se refiere a si la información es clara y comprensible. Esto descarta el uso de materiales escritos con lenguaje hermético o cuyo significado es imposible de precisar razonablemente. De acuerdo con Scott (1990), el significado literal brinda información que, si bien puede ser valiosa, es superficial: el significado debe ser "construido". Desde un enfoque interpretativo, el significado literal debe relacionarse con el contexto de su producción y comprender ambas cosas como parte de un todo. En este punto, Mogalakwe (2006) recuerda el papel de la teoría: "solo puede darse sentido a las piezas de información aparentemente dispersas, situándolas en un contexto teórico. Es la teoría lo que ordena la información" (p. 228).

[17] A diferencia de la narrativa literaria, las explicaciones que las ciencias sociales construyen para un determinado fenómeno, desde una mirada cualitativa, implican una interpretación del investigador que se sostiene en datos y se expresa a través de un relato tramado en base a conceptos y relaciones entre conceptos.

[18] En la bibliografía epistemológica pueden encontrarse argumentos interesantes en favor de un enfoque que interprete la realidad en clave sistémica. La imagen que representa a la actividad política como un sistema es habitual en ciencia política y presenta una larga tradición que se inicia con los clásicos estudios de Easton (1999) sobre el *political system*. El sistemismo es una decisión epistemológica que se ubica en el plano de la ontología (Bunge, 2009; 2009; Marradi, Archenti y Piovani, 2007). Las cosas que vemos son sistemas. Aquello que estaríamos viendo cuando estudiamos la realidad social y natural son sistemas de piezas conformados por estructuras y dinámicas. En este sentido, las políticas públicas son acciones o conjuntos de acciones que nunca tienen lugar en un vacío material ni cognitivo, sino al interior de un entramado de actores e instituciones que interactúan entre sí y se influyen recíprocamente. Reflexionemos sobre la siguiente pregunta: ¿qué tiene mayor preponderancia a la hora de comprender un fenómeno social, en nuestro caso, la adopción de una política de reforma policial? ¿La voluntad individual de un personaje reformador o los factores estructurales que fomentan, permiten u obstaculizan la adopción de esa política pública? Enunciado de esta forma, es posible que la pregunta esté mal planteada. Bunge (2004) argumenta en favor de la necesidad de alejar tanto del prejuicio individualista como del holista: "la mejor ciencia social siempre ha sido sistemista, en lugar de individualista u holista (…) Tenemos [los seres humanos] personalidades diferentes, pero actuamos en grupos, a favor de ciertos grupos o contra ciertos grupos" (p.52). En este sentido, se asume que una vía más fructífera consiste en buscar una explicación que trate de conectar los niveles macro y micro, que haga dialogar a los condicionantes estructurales con las acciones observables de los actores, en tanto que la conducta de los mismos, sea competitiva o cooperativa, aunque libre, nunca resulta completamente desligada del entorno social, puesto que allí residen factores que la inhiben o estimulan en uno u otro sentido. El modelo de análisis de Subirats et al (2008) es coherente con esta concepción.

[19] De esta manera, la visión general o sistémica, la convivencia entre la complejidad y el detalle, la atención sobre el contexto y el proceso, las relaciones entre actores y sus propias perspectivas, los significados y la interpretación de los mismos, y el estilo procesual de construcción de conocimiento, así como una interpretación del investigador basada en datos y realizada en clave sistémica, constituyen las características centrales de la investigación cualitativa (Gallart, 2002; Vasilachis de Gialdino, 2012). Se entiende, entonces, que el cualitativismo sea, en palabras de Vasilachis de Gialdino (2012), "una forma de pensar" antes que "una colección de estrategias técnicas" (p.27). En el caso particular de esa tesis, se ha procurado que los conceptos provenientes del modelo teórico de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), así como de los clásicos estudios de Oszlak (1980; 2006), Oszlak y O´Donnell (1981), y Aguilar Villanueva (1992; 1993a; 1993b) sobre políticas públicas, dialogaran con los datos extraídos del registro periodístico y la recopilación documental a lo largo de todo el proceso de investigación, construyendo, en ese movimiento, una explicación posible y plausible para la adopción de la política de reforma policial (Gallart, 2002, pp. 332-333; Vasilachis de Giardino, 2012, pp.26-27). Los conceptos de cuestión, actor y marco institucional,

así como la visión sistémica y la reciprocidad de la relación entre el actor y la estructura, constituyen los pilares fundamentales de esta investigación.

[20] Por ejemplo, la teoría de la estructuración de Giddens (1995) coincide con esta visión. También se nota una interesante relación entre este enfoque y el adoptado por Crozier y Friedberg (1990) para el estudio de las organizaciones, y particularmente, de las organizaciones burocráticas. La idea de una relación dinámica entre actor y estructura resulta fundamental como punto de encuentro entre diferentes marcos teóricos, en tanto ésta puede servir como catalizador del diálogo entre enfoques centrados en el cambio y la ruptura y otros más preocupados por la reproducción social (Forni, 2010).

[21] Jorge Julio López es un ciudadano argentino desaparecido en septiembre de 2006 en la ciudad bonaerense de La Plata. López había sido testigo en el juicio al represor de la policía bonaerense y ex Intendente de Escobar Luis Abelardo Patti. A más de una década de su desaparición, el hecho no ha sido aún esclarecido. El impacto político provocado por el evento fue de altísima intensidad y conmovió la estabilidad de las autoridades bonaerenses.

[22] El artículo de Facundo Salles Kobilansky (2011) "La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política", publicado en la edición número 14 de los *Cuadernos de Seguridad* del Ministerio de Seguridad de la Nación, representa un esfuerzo por recorrer críticamente algunas de las hipótesis propuestas para explicar la dinámica de las reformas policiales.

[23] Las investigaciones centradas en la policía reconocen una diversidad de inspiraciones teóricas, como la sociología de las organizaciones, la ciencia política, la historia, la filosofía y las ciencias de la administración. En materia de sociología policial remitimos a los clásicos de Monjardet (2010) *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*, Manning (2010) *Contingencias policiales* y Manning (1977) *Policework: the social organization of policing*. En cuanto a la administración de las agencias policiales se dispone entre nosotros de la compilación de Mitchel y Casey (eds.) *Conducción y administración policiales*. Este tipo de estudios constituyen un insumo fundamental para el análisis de los procesos de reforma policial, aunque no bastan por sí mismos para explicarlos.

[24] En relación a la política bonaerense, Marcelo Saín poseía experiencia práctica en la función pública además de su expertise académica: se desempeñó como asesor durante la primera reforma policial emprendida por el Ministro Arslanián (1997-1999) y fue Secretario de Planificación y Logística del Ministro Juan Pablo Cafiero (2002).

[25] Un aspecto interesante del clásico estudio de Monjardet (2010, pp. 203-208) es que destaca el rol de los sindicatos policiales como usina de cambios. En la Police Nationale francesa, su referente empírico, fueron los sindicatos los actores que mayor cantidad de proyectos reformistas impulsaron. La particularidad es que en todos ellos, implícita o explícitamente, los cambios tendían a conservar o mejorar las posiciones ventajosas adquiridas por los cuadros policiales. La Policía Bonaerense, el referente empírico de esta tesis, carece de sindicalización, lo que torna infructuoso cualquier intento comparativo. Sumado a ello, a diferencia del caso francés, las políticas reformistas latinoamericanas siempre tendieron a limitar el poder de los policías que controlaban el funcionamiento de la institución. Por ambas razones, este argumento de Monjardet es inaplicable al caso de estudio que aborda esta tesis.

[26] El exacto concepto utilizado por Krause es *frame*, muy elocuente en su idioma original pero difícil de traducir al castellano en toda su significación

[27] Haciendo un periodización un poco esquemática, a grandes rasgos, se podría dividir el estudio de las políticas públicas en tres grandes etapas. En la primera, que se extiende entre las décadas de 1950 y 1970, se realizaron estudios que tenían como objeto el proceso decisional, tratando de buscar fórmulas que permitieran una toma de decisiones cada vez más racional. Esta generación de estudiosos sostenía que la gestión pública debía basarse en la evidencia científica (cuantitativa, desde luego). Pero pronto surgió el problema de la llamada "brecha de implementación". Entre la planificación racional de las políticas y su implementación práctica mediaba un abismo. Así, en la siguiente etapa, que podemos ubicar entre las décadas de 1970 y 1990, el interés académico empezó a correrse hacia la gestión pública. El objetivo era obtener información empírica acerca de cómo hacer más eficiente la gestión de las políticas públicas. Estos enfoques se conocieron con el nombre de "public management" o "nueva gerencia pública", y coincidieron con la etapa de deterioro del Estado de Bienestar Keynesiano. Finalmente, a partir de los años 1990, surgieron los nuevos enfoques de la gobernanza y el estudio de redes. Este es el enfoque más actual y ha influido en parte sobre enfoque teórico de esta tesis. El énfasis se ubica en los procesos de colaboración y coordinación entre los diversos actores que componen las redes en que se desarrollan las diversas etapas de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1993; 2009; Subirats et al, 2008).

[28] Al interior del campo de estudio del análisis de políticas públicas, encontramos una gran cantidad de teorías, modelos y conceptos que podrían resultar muy fructíferos a la hora de emprender una investigación. Los marcos teóricos escogidos aquí constituyen algunas de las muchas opciones que se podrían haber explorado con resultados igualmente interesantes, entre los cuales se cuentan los estudios de *agenda-setting*, la perspectiva constructivista del

framing, las *policy networks*, las *critical junctures* y el *path dependence* del institucionalismo histórico, las comunidades epistémicas, y un largo listado de etc., todas ellas, teorías que por distintos motivos discuten con el abordaje clásico del *rational choice* y la planificación racional de políticas, paradigma que hegemonizó el abordaje de las políticas públicas en la primera parte del siglo XX. Se entiende el análisis de políticas públicas como un campo intelectual mixto en el cual se superponen las ciencias sociales, por un lado, y las técnicas de diseño, implementación y evaluación de planes y programas de gobierno, por otro. Las políticas públicas son, a la vez, un campo teórico y programático en el que ambos términos se retroalimentan entre sí. Por ejemplo, las ciencias sociales sirven para conocer y comprender la estructura de una sociedad, mientas que el diseño, implementación y evaluación de programas sociales gestionados desde el Estado permite alcanzar modificaciones en esa misma estructura. Para una revisión completa y actualizada del estado del arte en materia de políticas públicas se remite al ya clásico trabajo de Parsons (2005).

[29] En el caso de las reformas policiales bonaerenses, la posición de ciertos individuos, en particular la de los funcionarios de alta jerarquía, ostenta una centralidad particularmente obvia y permanente en el tiempo, derivada de sus competencias específicas. Sin embargo, en el abordaje empírico del caso de estudio, han aparecido otros actores individuales cuya presencia es menos evidente y más coyuntural, como el caso de Juan Carlos Blumberg, un líder de opinión circunstancial sin antecedentes en la vida pública del país, o el Juez de la Cámara de Apelaciones de Sain Isidro, Fernando Maroto, cuya denuncia sobre la complicidad de la policía en los secuestros extorsivos de la zona norte del conurbano bonaerense fue profusamente cubierta por los medios masivos de comunicación.

[30] Según esta definición, podrían señalarse ciertos grupos de individuos, informalmente nucleados en torno a un interés común, que operan en conjunto sobre el espacio de las políticas de seguridad, vg., un grupo de Intendentes Municipales, la policía provincial y los grupos de vecinos que hacen uso del derecho constitucional de peticionar ante las autoridades de forma esporádica o bien organizados legalmente bajo el formato de un Foro Vecinal de Seguridad. Otros pueden organizarse en una persona jurídica de carácter comercial, como las empresas de comunicación y las de servicios de seguridad privada, o de carácter civil, como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Coordinadora contra la Represión Policial (CORREPI), la ONG Red Solidaria, los llamados "*thinktanks*" y las iglesias de los diferentes credos religiosos. En el mismo sentido, los grupos sociales sin organización formal, pero agrupados alrededor de una característica común distintiva, como los familiares de víctimas de la inseguridad, pueden ser considerados actores.

[31] En este estudio, entre los actores político-administrativos se destacan los titulares de los poderes ejecutivos de distintas instancias, como el Presidente de la Nación, el Gobernador de la Prov. de Bs. As., el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Intendentes Municipales; los Ministros y Secretarios con competencia en materia de seguridad y justicia; los legisladores nacionales y provinciales; los dirigentes de partidos políticos; los jueces federales y ordinarios con competencia penal; los fiscales del Ministerio Público Fiscal de orden nacional y provincial; y las distintas burocracias del sistema de seguridad, como las policías, los servicios de inteligencia y los organismos penitenciarios. Todos estos sujetos aparecen en mayor o menor medida en el análisis del mapa de actores que se realiza en los capítulos empíricos.

[32] Una reflexión interesante es aquella que surge al intentar determinar a los grupos objetivo de las políticas de seguridad. En cualquiera de sus orientaciones ideológicas, el objetivo formalmente declarado de las políticas securitarias es bajar el nivel de actividad delictiva. El delito como hecho humano puede definirse jurídica o sociológicamente –casi todos los manuales de derecho penal coinciden en definir al delito como una conducta típica (o sea, ajustada al tipo penal, a la descripción de la conducta sancionada), antijurídica (contraria al derecho) y culpable (realizada con intención) (Soler, 1996; Zaffaroni, 2010)– pero en ambos casos, siempre es un individuo, ya sea aislado o en el marco de una organización, quien ejecuta voluntariamente la conducta que se define como delictiva. Así, la forma en que se definen los grupos objetivo mantiene una relación directa con el sujeto acusado de cometer el tipo específico de delito que la definición del *issue* de la inseguridad incorpora a la agenda. De lo cual se desprende que la definición de estos grupos es un proceso intensamente influido por la disputa política en torno a la definición de la cuestión pública que la intervención estatal buscará resolver. En muchas ocasiones, la definición hegemónica de la inseguridad atribuye el origen de la amenaza a un perfil específico de sujeto. Los jóvenes de sectores vulnerables, que residen en los barrios de la periferia urbana, y que hablan, se visten y actúan de una determinada manera, suelen ser identificados como potenciales agresores de la propiedad, la integridad física y la vida de un amplio rango de ciudadanos (Axat, 2013; Daroqui, 2003). El tipo delictual predominante en esta definición de la inseguridad es el robo con arma de fuego, con su correlato potencial de homicidio o lesiones graves o gravísimas. Un ejemplo concreto que grafica la forma en que un conjunto de personas se representa un grupo objetivo es la encuesta realizada en 2006 por el CEPOC (Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos

Humanos) entre cadetes de la Policía Buenos Aires 2. Este sondeo mostró que entre los aspirantes a ingresar en la policía existía un estereotipo según el cual podía detectarse a un delincuente en función de características tales como el color oscuro de la tez, vivir en el sur del conurbano bonaerense, ser joven, estar desocupado y poseer escasos recursos (Preocupación por una encuesta a aspirantes de la nueva policía, 26 de mayo de 2006, Clarín). Sin embargo, esta no es la única manera en que puede definirse un grupo objetivo en el marco de la cuestión de la inseguridad. En este sentido, cuando un elenco gubernamental adopta la decisión de reformar la policía, es evidente que ha llegado a la conclusión de que al menos una parte del problema delictual es atribuible a la ineficiencia y la corrupción de las fuerzas de seguridad. En suma, la definición de los grupos objetivo se encuentra atravesada por la definición misma de la cuestión pública. Dependiendo de cómo se defina la cuestión, la responsabilidad por esa situación indeseable que la política pública apuntará a resolver puede atribuirse a sujetos distintos.

[33] Por su parte, los beneficiarios finales de una política de seguridad, y particularmente de una política de reforma policial, pueden agruparse a lo largo de una escala que va desde sujetos colectivos muy generales, como la sociedad en su conjunto, hasta personas individuales que podrían beneficiarse de un cambio en el status quo al interior de la institución policial. Así, es evidente que una baja en la tasa de hechos delictuosos y en los niveles de corrupción de la policía, producto de una reforma policial exitosa, beneficiarían al conjunto de la sociedad. Pero de ese progreso global se desprenden otros beneficios más puntuales. Por ejemplo, un cambio en las prácticas policiales consistente en la reducción de los niveles de violencia institucional podría favorecer a los jóvenes de barrios humildes que habitualmente se convierten en víctimas de abusos sistemáticos. Sumado a ello, los cuadros policiales que se adapten al cambio tendrían mejores oportunidades de carrera con las reglas profesionales de una policía reformada, y los cuadros provenientes del campo de expertos en seguridad ganarían la posibilidad de acceso a espacios de mando dentro del Estado.

[34] Entre los valores que intervienen en la construcción de la inseguridad como problema público se cuentan el respeto de los tratados internacionales de Derechos Humanos y de las garantías procesales constitucionales; el control de la violencia institucional; el ejercicio de las libertades individuales; la transparencia de las burocracias públicas; el castigo de las conductas delictivas; el problema de la vigencia práctica de la justicia; el rechazo de la impunidad; y la valoración de cierto grado de orden público, entre muchos otros.

[35] Se mencionan a continuación algunos ejemplos de acciones destinadas a la defensa de intereses políticos en el campo de las políticas securitarias: la disminución de la tasa de hechos delictuosos y del nivel de temor a ser víctima de un delito para obtener réditos electorales; la contención del delito dentro de niveles políticamente tolerables con el objeto de evitar un daño excesivo sobre el capital electoral; y el incremento de la presión punitiva del Estado para mostrar "éxitos" de gestión en el marco de una campaña electoral. En este sentido, resulta evidente que los actores políticos democráticos, que deben someterse a elecciones para revalidar sus cargos, tienen siempre la preocupación de mantener e incrementar su capital electoral. Esto no implica que el capital electoral sea el único interés de un actor político. Lo que sí indica es que, en toda democracia, la dimensión electoral es insoslayable para aquellos actores políticos cuya posición en el sistema depende del voto. Sumado a esto, los actores políticos no solo promueven sus intereses por la vía del sufragio. También pueden operar a través de instituciones civiles para construir consenso social en torno a su enfoque del problema. En materia de seguridad, Waquant (2010, pp.38-46) ha mostrado la forma en que los promotores de las políticas de tolerancia cero contra el delito incentivaron la construcción de un nuevo "sentido común penal" a través del financiamiento de *think tanks* en diversos países del mundo. Algo similar ocurrió en la Provincia de Buenos Aires con las acciones desplegadas por los jefes políticos territoriales del oficialismo y los partidos opositores destinadas a ocupar los Foros Vecinales de Seguridad con organizaciones civiles políticamente afines. Asimismo, es posible identificar la existencia de intereses económicos en el campo de la seguridad, donde el objetivo inmediato no es acumular capital electoral sino conseguir dinero. Dentro del universo de los actores del mercado, las empresas proveedoras de servicios de seguridad privada –como cualquier unidad empresaria– buscan acrecentar sus ganancias, motivo por el que apelan a la explotación del miedo con la intención de que el público invierta dinero en la contratación de sus prestaciones (Lorenc Valcarce, 2013). En el mismo sentido, las empresas de comunicación presentan un enfoque moralizante de la problemática criminal cuyo objetivo es ganar tantos espectadores como sea posible. De esta forma, maximizar audiencia es la vía para aumentar tanto como sea posible el costo del segundo de publicidad, lo que permite, a su vez, maximizar las ganancias de la empresa (Bourdieu, 1996; 1998). Pero no sólo las empresas privadas defienden intereses económicos. También los actores político-administrativos despliegan acciones destinadas a controlar el flujo de dinero. Algunas de las investigaciones citadas en el capítulo anterior (Dewey, 2015; Mariani, 2003; Sain, 2003; 2008; Waldmann, 2003) han puesto de relieve la participación de cuadros políticos, policiales y judiciales en la explotación de ciertas actividades ilegales, en las que pueden involucrarse en forma directa o bien prestando protección a las redes criminales a cambio de una parte del

producido. A través del acceso a este dinero, los actores político-administrativos logran enriquecerse personalmente, y financiar, al mismo tiempo, una parte del funcionamiento de las organizaciones en cuyo control se funda la cuota de poder que detentan. Del mismo modo, las redes criminales también actúan en base a un evidente interés económico, el que suele ser predominante en la explicación de su funcionamiento (Kessler, 2011). Sin embargo, explicar el funcionamiento de las organizaciones criminales exclusivamente en base a la avidez de dinero sería una simplificación de la realidad. Diversas investigaciones han dado cuenta de que ciertas variables tales como el status social y el sentido de pertenencia tienen lugar en el mecanismo de reclutamiento de personas que realizan grupos criminales, como las maras centroamericanas, las redes de narcotráfico y las mafias italianas (Álvarez, Fernández Zubieta y Villarreal Sotelo, 2007).

[36] No es lo mismo disputar la orientación de una política pública en el marco de una democracia liberal republicana que hacerlo en una dictadura militar o civil. Si bien es evidente que los recursos "duros" como la fuerza física y los incentivos materiales generan fuertes condicionamientos, las libertades públicas de los regímenes democráticos –cuando rigen efectivamente– ofrecen a los distintos grupos sociales una estructura de oportunidades en la cual pueden hacer valer una serie de recursos "blandos" (Nye, 2004), como el tiempo y el consenso, aun cuando sus intereses, valores y representaciones le resulten disfuncionales a los actores más poderosos del sistema. Desde el campo de la teoría de las relaciones internacionales, Nye (2004) acuñó la expresión *soft power* para referirse a la capacidad de un Estado –aquí podríamos decir "de un actor"– para influir sobre las decisiones de los otros Estados a través herramientas distintas a la fuerza militar o a la amenaza de su empleo, como la cultura, los valores, la ideología y las presiones diplomáticas. En materia de políticas de seguridad, por ejemplo, el programa reformista fue sostenido por grupos minoritarios nucleados en torno a ciertos ámbitos universitarios, asociaciones civiles y ONGs. Cuando los sujetos de mayor poder relativo ni siquiera evaluaban la posibilidad de modificar el *status quo* mediante un programa de reforma policial, estos actores civiles y universitarios difundían informes sobre hechos de violencia institucional y corrupción policial, al mismo tiempo que elaboraban propuestas programáticas para realizar cambios en las estructuras y prácticas organizacionales de los organismos de seguridad. Esto permitió que el programa reformista existiera como alternativa hasta el momento en que las condiciones políticas permitieron su adopción.

[37] Un aspecto interesante para este caso de estudio es que los marcos cognitivos suelen implicar la creencia de relaciones causales entre variables, en materia de seguridad, por ejemplo, droga-delito, pobreza-delito, educación-delito, policía-delito, castigo-delito. Las definiciones que los actores dan acerca de la inseguridad están atravesadas por consideraciones de este tipo.

[38] Por ejemplo, la reforma policial de 1997-1999 se dio a posteriori del caso Cabezas, al igual que la reforma policial de 2004-2007, luego del caso Blumberg. Por el contrario, el retorno a la "mano dura" en 1999 se dio con el triunfo de Carlos Ruckauf como gobernador bonaerense, y el abandono de la segunda reforma se dio en diciembre de 2007 con la asunción de Daniel Scioli como nuevo Gobernador.

[39] Utilizamos los datos del Sistema Nacional de Información Criminal hasta el año 2008 en tanto se trata del último año en que el informe anual del organismo fue de acceso público a través de la página web del actual Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Luego dejaron de publicarse.

[40] El 72% del total de personas privadas de la libertad en 2007 carecía de sentencia firme, a lo cual se suma un largo listado de carencias estructurales en el sistema carcelario bonaerense, como el hacinamiento, las condiciones edilicias deficitarias, las malas condiciones de higiene y salubridad y la reiteración rutinaria de torturas y tratos inhumanos, crueles y degradantes.

[41] Cálculo propio en base a datos sobre cantidad de detenidos extraídos de CELS (2008) y datos de población provincial total según censos 1991 y 2001. En 1991, la población total de la PBA era de 12.594.947; mientras que en 2001 era de 13.827.203.

[42] El gráfico de referencia está construido en base a datos de sondeos realizados por la consultora IPSOS - Mora y Araujo entre 1987 y 2009 en base a entrevistas domiciliarias correspondientes a 1.200 casos de los principales centros urbanos del país. Los mismos datos están presentados con formatos diferentes en los dos trabajos citados.

[43] Cecchi, Horacio, Dos secuestradores de Macri, libres de culpa por haber sido torturados, (2 de junio de 2004) Página 12. Recuperado en www.pagina12.com.ar

[44] Puede consultarse al respecto "Informe sobre la actividad y desarrollo de la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos, agosto de 2003 - agosto 2006", emitido por la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos del Ministerio Pública Fiscal de la Nación.

[45] La expresión "secuestros prolongados" se refiere a los episodios en los cuales el cautiverio de la víctima se extiende por varios días en los cuales sus familiares y los secuestradores negocian el rescate.

[46] El secuestro "express" se encuentra definido de esta manera en los considerandos del Decreto 1651/02, al que hacemos referencia en los párrafos siguientes.

[47] Se remite al documento de la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos del Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPFN) titulado "Informe sobre la actividad y desarrollo de la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos, agosto de 2003 - agosto 2006".

[48] No es sencillo afirmar que el brote de secuestros haya tenido por objetivo destituir un gobierno. Pero lo cierto es que en los meses posteriores a la asunción de Eduardo Duhalde como Presidente de la Nación, diversos sectores políticos empezaron a instalar la idea de que el Gobernador Solá debía renunciar, y algunos secuestros puntuales parecen haber perseguido un objetivo mayor al económico. Por ejemplo, los secuestros de Diego Peralta y Antonio Echarri fueron operados por bandas muy poco sofisticadas, y las pesquisas policiales que tuvieron lugar durante el cautiverio y a posteriori del rescate fueron altamente sospechosas (Sain, 2008, p.209). Así, no resulta improbable que en ciertas coyunturas la protección policial ofrecida a las bandas de secuestradores haya tenido como objetivo de mínima forzar un cambio en la orientación de la política de seguridad adoptada por el gobierno provincial. Ente julio de 2002 y enero de 2003, el Dr. Marcelo Sain se desempeñó como Subsecretario de Planificación y Logística del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. El Ministro Cafiero y el Viceministro Sain habían asumido como resultado de un cambio de autoridades en la cartera de seguridad producido por el doble homicidio cometido por el Comisario de la Policía Bonaerense Alfredo Francheotti contra los militantes sociales Maximiliano Kosteki y Darío Santillán en Puente Pueyrredón (Municipalidad de Avellaneda). A raíz de la orientación ideológica de la dupla Cafiero-Sain y del contexto de crisis en el que habían asumido, ciertos sectores policiales creyeron que el cambio de autoridades anunciaba una extensa "purga". De acuerdo a Sain (2008, p.205), como respuesta a esa sospecha, "la reacción de los sectores policiales refractarios a toda impronta de transformación institucional se tradujo en hechos de "contestación mafiosa", que iban desde actitudes de "brazos caídos" hasta la liberación de zonas "para la actuación de bandas y grupos delictivos". El secuestro de Antonio Echarri sería un emergente de las conductas descriptas. Este singular evento incluyó un pago de rescate a una banda falsa que no era la que tenía cautivo al padre del actor y una investigación policial que la Cámara Federal de Apelaciones de la Plata definió como "turbia" (Sain, 2008, p.210). La cobertura del secuestro hecha por algunos medios de comunicación también generó interrogantes. Sain (2008, pp.209-210) afirma que "los medios de derecha vinculados a funcionarios del gobierno nacional [Canal 9, Radio 10, Infobae etc. (Sain, año, p.205)] y protagonistas de una fuerte campaña en contra de nuestra gestión y la de Solá", contaban con datos sobre el caso de los cuales carecían el Gobernador y el Ministro de Seguridad. Estos medios eran provistos con información privilegiada por sectores policiales que los informaban a ellos antes que a sus superiores políticos. Los movimientos sospechosos en torno a este episodio se agravaron durante la operación en que la policía liberó a la víctima, y tomaron definitivamente un cariz siniestro cuando algunos de los implicados aparecieron muertos.

[49] El referido secuestro de Echarri fue sólo uno entre los muchos que involucraron a famosos y familiares de famosos, contribuyendo a generar un clima de fuerte desprotección. Varios parientes de futbolistas sufrieron secuestros en esta época, como el hermano de Juan Román Riquelme (Boca Juniors), el padre de Diego Milito (Racing Club), el padre de Leonardo Astrada y el hermano de Víctor Zapata (ambos de River Plate). También Florencia Macri, de 19 años, hija del empresario Franco Macri y hermana menor del entonces Presidente del club Boca Juniors, Mauricio Macri, corrió la misma suerte el 2 de mayo, siendo liberada cuatro días después (Carabajal, Gustavo, Liberaron al hermano de Riquelme, viernes 5 d abril de 2002, La Nación. Recuperado en: www.lanacion.com.ar; Fue liberado el padre de los Milito, sábado 31 de agosto de 2002, La Nación. Recuperado en: www.lanacion.com.ar; Sassone, Martín, Fue liberado el hermano de Zapata, luego de pagar $120 mil, (Lunes 13 de enero de 2003), Clarín. Recuperado en http://edant.clarin.com; Ya son dos los detenidos por el secuestro de Florencia Macri, viernes 15 de mayo de 2003, Clarín, recuperado en: http://edant.clarin.com; Cecchi, Horacio, Los Macri, del secuestro a la campaña, 6 de mayo de 2003, Página 12, recuperado en: www.pagina12.com.ar; Por el secuestro de Astrada hay un policía preso y otro prófugo, sábado 26 de julio de 2003, Clarín; A Solá no lo sorprendió que haya policías implicados, martes 29 de julio de 2003, Clarín, recuperado en http://edant.clarin.com)

[50] Rodríguez, Carlos, De los secuestros VIP a una cárcel común, (11 de septiembre de 2004), Página 12, Recuperado en: www.pagina12.com.ar; Reclusión perpetua para el asesino de Canillas (viernes 19 de septiembre de 2004), Clarín, Recuperado en: http://edant.clarin.com; Caso Peralta: incendian y destrizan la comisaría de El Jagüel (lunes 12 de agosto de 2002), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com; Rodríguez, Carlos, El caso Peralta llegó hasta Olivos, (31 de julio de 2002), Página 12, recuperado en www.pagina12.com.ar; Un subcomisario está prófugo por un secuestro (martes 29 de julio de 2003), Clarín, recuperado en: http://edant.clarin.com; Cecchi, Horacio, Cinco

perpetuas por Diego Peralta, (miércoles 19 de diciembre de 2007), Página 12. Recuperado en: www.pagina12.com.ar;

[51] Años más tarde se descubrió que no era Ingeniero, y que a pesar de ello, se había dejado llama así durante mucho tiempo, lo que le valió un enorme desprestigio.

[52] La expresión "de fondo" se refiere al conjunto de normas penales de orden nacional que tipifican delitos. De acuerdo al ordenamiento jurídico argentino, las provincias no sancionan tipos penales sino que se limitan a fijar el procedimiento judicial a seguir en caso de que una persona las transgreda. Habitualmente, al derecho procesal penal se lo llama "adjetivo", "instrumental" o "de forma".

[53] Walter Bulacio fue asesinado a golpes por efectivos de la Policía Federal Argentina el 26 de abril de 1991 durante una razzia realizada por personal de la Seccional 35 de la Capital Federal entre los concurrentes a un recital de la banda de rock nacional Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota. El caso llegó a la Corte Interamericana de Derecho Humanos.

[54] Los llamados "edictos" policiales eran normas que la Policía Federal Argentina tenía la competencia de dictar en el territorio de la Capital Federal. Regulaban conductas en materia de convivencia urbana y orden público. Fueron derogados por la Asamblea Constituyente que dictó la primera constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1997.

[55] A propósito, pueden consultarse los informes anuales sobre el estado de los Derechos Humanos en la Argentina elaborados por el Centro de Estudios Legales y Sociales desde 1997. Los mismos se encuentran disponibles en la página web de la institución: www.cels.org.ar

[56] Siempre que el peronismo pudo competir en elecciones, la familia Saadi mantuvo una marcada hegemonía política en la Provincia de Catamarca desde la década de 1940 hasta 1990.

[57] El 30 de diciembre de 2004, se produjo un incendio en "República Cromañón", un espacio privado sito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el cual tenían lugar recitales de bandas de rock, con un saldo de 194 muertos y más de 1400 heridos. Por este hecho, fue destituido el Jefe de Gobierno de la CABA, Aníbal Ibarra, y asumió en su reemplazo Jorge Telerman.

[58] CLA 2004.3.24/2; LN 2004.3.25/2; P12 2004.3.25/2

[59] LN 2004.4.3/14

[60] LN 2004.4.2/14

[61] CLA 2004.4.1/12

[62] CLA 2004.3.26; LN 2004.3.29. Es frecuente que el discurso predominante en los medios de comunicación presente a este tipo de movilizaciones como "espontáneas". Incluso, es muy posible que el objetivo implícito de esta adjetivación sea contraponerlas con aquellas movilizaciones ejecutadas por organizaciones políticas, las cuales no serían espontáneas sino inducidas u organizadas. La espontaneidad, la inexistencia de mediadores políticos, la ausencia de incentivos materiales y el arribo de los participantes por sus propios medios de locomoción, constituirían indicadores de legitimidad de una marcha. Sin embargo, en términos sociológicos, este juicio de valor carece de sentido. Siempre que un grupo de personas se moviliza a un lugar público para ejercer el derecho de peticionar ante las autoridades, existe algún tipo de mecanismo organizativo que opera durante el proceso. Las masivas manifestaciones posteriores al homicidio del joven Axel Blumberg –que terminaron siendo la antesala de la reforma policial bonaerense– fueron presentadas por los medios de comunicación como "espontáneas". A pesar de lo cual, un estudio minucioso del proceso, revela que la movilización encabezada por el padre de la víctima estuvo lejos de tener lugar en un vacío de recursos determinado por la pura espontaneidad volitiva de los asistentes. Por el contrario, el entramado de actores conformado por organizaciones de la sociedad civil y medios masivos de comunicación desempeñó un rol clave tanto en la convocatoria como en la organización de la marcha del 1 de abril de 2004. Así, una observación a tener en cuenta es la dificultad de sostener en el tiempo la movilización de un grupo de personas cuando aquellos que componen ese heterogéneo colectivo social carecen de una consciencia desarrollada en relación a la necesidad de organizarse, y más aún, cuando el recurso de la organización es concebido peyorativamente. Lo mismo ocurre cuando el sujeto colectivo que se moviliza carece de una identidad definida y una doctrina política común. La falta de exigencia de compromisos individuales prolongados y la flexibilidad programática y doctrinaria, funcionan como factores que permiten la adhesión masiva a un evento puntual, pero no favorecen la consolidación en el tiempo de esa capacidad de movilización.

[63] LN 2004.4.1/5; P12 2004.4.4/2; P12 2004.4.2/6; LN 2004.4.2/14

[64] Sobre el total de las 96 piezas periodísticas correspondientes a las posiciones de Juan Carlos Blumberg, en 37 de ellas hay referencias concretas a una demanda de endurecimiento penal.

[65] LN 2004.3.29/2; LN 2004.3.30

[66] LN 2004.3.30/5
[67] P12 2004.3.31/3; LN 2004.3.30/5
[68] LN 2004.3.30/5
[69] P12 2004.4.5
[70] CLA 2004.4.3/2
[71] LN 2004.4.2/5
[72] CLA 2004.4.3/3; CLA 2004.4.2/6; LN 2004.4.1/3
[73] LN 2004.3.30
[74] LN 2004.4.3/14
[75] P12 2004.3.25/2; CLA 2004.3.25/3
[76] P12 2004.4.1/2; P12 2004.4.2/7
[77] LN 2004.3.30/4; LN 2004.3.27; LN 2004.3.27
[78] LN 2004.3.28. El término "perejiles" proviene del lunfardo y hace referencia a personas inocentes o delincuentes de poca monta a quienes la policía detiene acusándolas de haber cometido un delito cuyos autores reales se desconocen o se pretende encubrir. El objetivo de la "detención de perejiles" suele ser encontrar un "responsable" a quien imputarle la comisión del delito a fin de apaciguar el reclamo de la opinión pública.
[79] LN 2004.3.31/2; LN 2004.4.2/14
[80] LN 2004.4.2/14
[81] P12 2004.4.2/7
[82] CLA 2004.4.2/6; P12 2004.4.2/6; LN 2004.4.1/8. En relación a la pena de muerte, esta se encuentra abolida en la Argentina, y para restituirla sería necesario denunciar la pertenencia del país a los tratados internacionales de Derechos Humanos que prohíben su implementación. Los datos disponibles dan cuenta de que la pena capital no cuenta con apoyo mayoritario en la Argentina (Otamendi, 2014, p.163). No obstante, durante la marcha del 1 de abril hubo participantes activos que pidieron "pena de muerte" (CLA 2004.4.2/6; P12 2004.4.2/6), cuestión que no fue apoyada por Blumberg. Más aún, este fijó su posición contraria al respecto: "yo no pido la pena de muerte, estoy en contra de esas cosas. Yo no pido venganza, no pido que maten" (LN 2004.4.1/8).
[83] LN 2004.4.1/5. La presentación del Petitorio Blumberg se realizó ponderando el derecho constitucional a peticionar ante las autoridades (art. 14 de la CN) y procurando una estrategia basada en el seguimiento de los pasos constitucionales previstos para la sanción y formación de leyes (Capítulo Quinto de la CN, arts. 71 a 84). El petitorio buscó legitimidad social a través de la recolección de firmas, un procedimiento contemplado en la "iniciativa legislativa popular", un instituto de participación democrática semidirecta regulado por el art. 39 de la CN y reglamentado por la Ley 24.747, el que no pudo aplicarse en este caso por encontrarse vedado para "proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal" (art. 39, CN). La solicitud elevada al Congreso Nacional finalizaba afirmando: "por todo lo expuesto, solicito la pronta sanción de las leyes solicitadas que acompañará a la brevedad la formas de quienes adhieran a esta solicitud en ejercicio del derecho a peticionar que establece la Constitución Nacional" (LN 2004.4.1/5).
[84] LN 2004.4.2/6; LN 2004.4.1/3. A lo largo del discurso que brindó ante las personas congregadas en la Plaza de los Dos Congresos, Blumberg rechazó en diversas oportunidades las manifestaciones de repudio a la dirigencia política con legitimidad democrática (LN 2004.4.2/6; LN 2004.4.1/3). Por ejemplo, frente a los silbidos y abucheos que brotaban de la multitud, Blumberg expresó: "tenemos que pedirles al Legislativo, al Ejecutivo y Poder Judicial, para la salud, la educación y la seguridad. La única forma en la que vamos a llegar a lograrlo es con la democracia. Pidiendo nuevas leyes" (LN 2004.4.1/3). Página 12 registró de la siguiente manera otro pasaje similar del mismo discurso: "Al mencionar la palabra "diputado" una rechifla generalizada se desató en el aire y se escucharon algunos gritos de "¡pena de muerte!". Entonces Blumberg soltó un gesto clave: "No, no –dijo, mientras con sus manos llamaba a la serenidad–. Estamos en democracia. Los diputados están ahí porque los votamos. Si no nos gustan, hay que cambiarlos votando a otros". (P12 2004.4.2/6)
[85] LN 2004.3.31
[86] LN 2004.4.31; CLA 2004.4.1. Estuvieron presentes familiares vinculados a Marcos Schenone, Diego Peralta, Juan Manuel Canillas, Mariano Wittis, Miguel Bru, Carolina Aló, Maximiliano Tasca, Cristian Gómez y Adrián Matassa (LN 2004.4.31). Al día siguiente, el diario Clarín indicó que los familiares de Pablo Belluscio, Lucila Yaconis, Cristian Schaerer, Leandro Denegri, Natalia Melmann y Ezequiel Demonty, también apoyaban la convocatoria a la movilización (CLA 2004.4.1).
[87] Confirman la condena de Conzi por el crimen de Schenone, (15 de abril de 2014), Clarín recuperado en: www.clarin.com./policiales; Conzi, condenado por el tribunal, (viernes 25 de noviembre de 2005), La Nación,

recuperado en: www.lanacion.com.ar; A mi hijo, el asesino lo mató por matar, (10 de febrero de 2003), Revista Gente, Sección Notas, Edición Nro. 1960, recuperado en: www.gente.com.ar; El trágico secuestro de Christian Schaerer, una causa pendiente, (22 de febrero de 2012), Clarín, recuperado en www.clarin.com/policiales; Zacarías, Alfredo, El secuestro de Cristian Schaerer, contado por uno de sus captores, (20 de noviembre de 2006), Clarín, recuperado en: edant.clarin.com; La historia del "Ruso" Lohrman, el delincuente más buscado, (22 de enero de 2012), Clarín, recuperado en: www.clarin.com/policiales; Di Nicola, Gabril, Lohrmann, el enemigo público N° 1, que nadie sabe dónde está, (lunes 9 de junio de 2014), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar; Caso Schaerer: condenan a cinco acusados que habían sido absueltos, (6 de noviembre de 2013), Tiempo Argentino, recuperado en tiempo.infonews.com; RELEA, Frances, El secuestro de Pablo Beluscio. Inseguridad igual a impunidad en Argentina, (9 de noviembre de 2003), Diario El País, recuperado en elpais.com/diario; Los secuestradores de Pablo Belluscio vuelven amenazar, (30 de octubre de 2003), Clarín, recuperado en: edant.clarin.com; Pablo está vivo, pero no está del todo bien, (martes 4 de noviembre de 2003), Clarín, recuperado en: edant.clarin.com; Hoy comienza el juicio por el secuestro de Pablo Belluscio, (lunes 7 de septiembre de 2009), Infobae, recuperado en: www.infobae.com; Absolvieron a los cuatro acusados por el secuestro de Pablo Belluscio", (miércoles 7 de octubre de 2009), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar; Cecchi, Horacio, Regreso a la vida después del infierno, (miércoles 5 de noviembre de 2003), Página 12, recuperado en: www.pagina12.com.ar; El caso de la Masacre de Floresta, (jueves 26 de diciembre de 2012), Página 12, recuperado en: www.pagina12.com.ar; Masacre de Floresta: pedido de justicia a un año de los asesinatos, (domingo 29 de diciembre de 2002), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar; Ezequiel Demonty fue torturado antes de ser arrojado al Riachuelo, (martes 8 de octubre de 2002), La Nación, Recuperado en: www.lanacion.com.ar; La dramática historia de los jóvenes arrojados al Riachuelo junto a Ezequiel, (10 de septiembre de 2010), Tiempo Argentino, en: http://tiempo.infonews.com;Prisión perpetua para los cuatro asesinos de Leandro Denegri, (jueves 13 de octubre de 2005), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar. En relación a los dos episodios de violencia de género a los que me refiero en el párrafo puede consultarse la página web de la organización civil "Madres del Dolor". Para una reseña completa del caso de Carolina Aló remito a: www.madresdeldolor.org.ar/carolina-alo-nuestros-casos. La historia del homicidio de Lucila Yaconis y las novedades vinculadas a la causa pueden consultarse en http://www.madresdeldolor.org.ar/noticias/lucila-yaconis. Finalmente, acerca de la violación seguida de muerte de Natalia Melmann perpetrada por efectivos de la policía bonaerense consúltese: Caso Melmann: a Natalia la violaron antes de asesinarla, (lunes 12 de marzo de 2001), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar; Cecchi, Horacio, Cómo se desentrañó el caso Melmann: La historia secreta de una investigación, (1 de septiembre de 2007), Página 12.

[88] P12 2004.4.6/2

[89] Sobre el caso Wittis véase: CELS (2013), Querella por la ejecución extrajudicial de un joven – Caso Riquelme-Witis, recuperado en www.cels.org.ar/agendatematica; Di Nicola, Gabriel, Ocho años de prisión para el homicida de Witis, (sábado 6 de septiembre de 2003), La Nación, recuperado en: www.lanacion.com.ar; Gatillo fácil: le agravan la condena a un policía, (4 de agosto de 2011), Clarín, recuperado en: www.clarin.com

[90] Allí defendieron una concepción integral de la problemática delictiva y su abordaje: "no hay soluciones mágicas para problemas complejos, para resolver la violencia y la inseguridad son muchos los factores que intervienen y por lo tanto se deben atacar por varios frentes" (P12 2004.4.6/2). Del mismo modo, también impugnaron las políticas de endurecimiento penal, al señalar que "sufrimos en carne propia lo que significa la ´mano dura´, responsable por la muerte de Mariano y de tantos jóvenes que han sido fusilados en la provincia de Buenos Aires (P12 2004.4.6/2). Coincidieron con Blumberg en su condena a la corrupción policial (P12 2004.4.6/2) y en la promoción del cumplimiento efectivo de las sanciones penales: "lo que hace falta es que las instituciones funcionen (…) si alguien comete un delito aberrante que sea castigado con el máximo de pena y que sea de cumplimiento efectivo" (P12 2004.4.6/2). Sin embargo, al igual que otros actores, decidieron concurrir a la movilización convocada a pesar de sus disidencias: "no estamos de acuerdo con eso de que los derechos humanos son para unos y no para otros (…) por eso nos movilizamos con una óptica distinta a muchos de los que van" (P12 2004.4.2/3).

[91] Miguel Bru, a veinte años de su muerte, (17 de agosto de 2013), Página 12, recuperado en: www.pagina12.com.ar; puede consultarse también el sitio web de la "Asociación Miguel Bru": www.ambru.org.ar

[92] P12 2004.4.2/3

[93] Una vez decidida la convocatoria a la marcha frente al Congreso Nacional, una serie de ONGs con fuerte predicamento en la sociedad argentina resolvió acompañar activamente el llamado. Estas organizaciones contribuyeron sin duda, y en distinta medida, a que la movilización terminase siendo cuantitativamente una de las más importante desde el retorno de la democracia, resultando significativo el aporte realizado con recursos propios,

tales como logística, capacidad de movilización, legitimidad pública y acceso a los medios masivos de comunicación.

[94] LN 2004.4.1/12; LN 2004.3.31/5

[95] P12 2004.4.2

[96] CLA 2004.3.31/4; CLA 2004.4.1; LN 204.3.31/5. Entre esas ciudades se destacaron Mar del Plata, Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Corrientes, Paraná, Formosa, Jujuy, Mendoza, Salta, Santiago del Estero, San Juan, Tucumán y Neuquén, entre otras (CLA 2004.3.31/4; CLA 2004.4.1; LN 204.3.31/5).

[97] LN 2004.3.28/3

[98] P12 2004.4.2/6

[99] P12 2004.4.2

[100] P12 2004.4.2

[101] P12 2004.4.7/3

[102] P12 2004.4.7/4

[103] P12 2004.4.7/4

[104] P12 2004.4.7/4

[105] P12 2004.4.2. Nótese que la definición de las fuerzas de seguridad como productores de violencia tiene una gran densidad ideológica.

[106] P12 2004.4.2. Goldman también se diferenció de Blumberg en relación a su posición sobre los Derechos Humanos, buscando desvirtuar jurídicamente, al igual que en la expresión de la familia Wittis, la supuesta existencia de distintos tipos de "derechos humanos" según se trate de la víctima o del victimario del delito en cuestión: "la noción de derechos humanos se refiere a proteger de su violación por parte del Estado; las acciones de delincuentes corresponden al orden del delito común" (P12 2004.4.2).

[107] P12 2004.4.2

[108] LN 2004.4.3/4

[109] LN 2004.4.3/4

[110] P12 2004.4.1/3

[111] P12 2004.4.6

[112] Como siempre ocurre en este tipo de manifestaciones, las estimaciones difieren. Según el periodista Horacio Cecchi, la Policía Federal estimó la concurrencia en cerca de 130.000 personas mientras que los organizadores no dieron cifras, y estimó "decenas de miles de personas, la mayoría de clase media, llenaron buena parte de la Plaza Congreso y sus aledaños" (P12 2004.4.2/6). Martín Granovsky escribió que "la concentración fue multitudinaria. Y no importa la cifra definitiva, si 80 mil o 130 mil personas. La mínima marca una máxima. La composición fue homogénea, con clase media de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires" (P12 2004.4.2/5). Respecto a la composición de clase de la marcha, La Nación hizo una observación similar y tituló: "La clase media, ajena a los llamados de la política, fue la que salió a las calles" (LN 2004.4.2/7). El diario La Nación estimó la movilización en tres oportunidades en más de 150.000 personas en torno al Congreso Nacional (LN 2004.4.2/14; LN 2004.4.2/12; LN 2004.4.2/5) y una vez en más de 135.000 (LN 2004.4.1/3). Clarín también estimó la cifra en 150.000 y le atribuyó esa cifra a una estimación de la Policía Federal (CLA 2004.4.2/6).

[113] CLA 2004.4.2/4; LN 2004.4.1/2

[114] P12 2004.4.2/5; LN 2004.4.2/7. Es interesante resaltar la operación simbólica que surge de un análisis crítico de la manera en que el periódico La Nación construyó la crónica de la marcha (LN 2004.4.2/7). En una nota titulada "La clase media, ajena a los llamados políticos, fue la que salió a las calles", el periodista Fernando Rodríguez identifica a la "clase media" con la "ciudadanía decente", el empleo privado ("empresarios, comerciantes, ejecutivos") y la no sujeción a pertenencias partidarias ("no había camiones ni micros (…) ni banderas partidarias, consignas políticas o prebendas"). Incluso sugiere una especie de patrón facial de reconocimiento de clase: "bastaba ver los gestos, las caras, oír brevemente las conversaciones, para advertir que en las calles estaba representada la clase media argentina, equidistante de cualquier extremo ideológico". De esta manera, La Nación define el contenido cultural, económico y hasta étnico del concepto "clase media", a saber: ser portador de cierta "cara", vivir de un empleo privado, trasladarse por sus propios medios y no tener ningún compromiso con partidos políticos o ideologías. Todo lo que se aparte de ese perfil, definido como "decente", queda confinado por oposición al universo de lo "indecente".

[115] P12 2004.4.2/3

[116] Axel Blumberg había cursado sus estudios secundarios en el Göethe Schule, un instituto privado bilingüe español-alemán que cuenta con apoyo del gobierno de Alemania. Está situado en la localidad de Boulogne, en el partido de San Isidro, y su población educativa pertenece a las clases media y medio-alta de la zona norte del Conurbano

Bonaerense. Para dar un parámetro de la exclusividad de su acceso, al momento de escribir estas líneas, la cuota mensual para los años 4to, 5to y 6to equivale aproximadamente a dos salarios mínimos, vitales y móviles de acuerdo al monto fijado por el Consejo del Salario en diciembre de 2014. Asimismo, al momento de su secuestro, Axel cursaba el cuarto año de Ingeniería Industrial en el Instituto Tecnológico Buenos Aires (ITBA), una selecta universidad privada de excelencia académica, cuya sede central se encuentra situada en Puerto Madero, el barrio donde el metro cuadrado de las propiedades es el más caro del país.

[117] LN 2004.4.1/12

[118] LN 2004.4.2/2

[119] LN 2004.4.1/3

[120] P12 2004.4.3/3

[121] CLA 2004.4.1

[122] Se realizó la misma pregunta en ambas ocasiones: "Hay gente que dice que un poco de mano dura del gobierno no viene mal a los argentinos. Otros dicen que no se necesita mano dura del gobierno. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?".

[123] Información disponible en el Banco de Datos de la consultora Latinobarómetro a través de la utilización de la aplicación "Análisis Online": http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

[124] P12 2004.4.4

[125] Se carece de datos anteriores a este año que nos indiquen dónde se ubicaban estos guarismos al momento de iniciarse la reforma policial.

[126] P12 2004.4.4

[127] P12 2004.4.4

[128] P12 2002.4.4

[129] P12. 2004.4.4

[130] Analizamos la posición de los medios en tanto actores relevantes en el proceso de estructuración del campo de las políticas de seguridad. En este punto es necesario realizar una importante aclaración. El rol que desempeñan los *mass media* en la cuestión criminal ha sido (y continúa siendo) objeto de grandes controversias e investigaciones al interior de las Ciencias Sociales. De ningún modo se pretende ingresar en las intrincadas profundidades de esta discusión teórica. Lo que se propone es identificar las posiciones de los medios gráficos analizados a partir del momento en que sus acciones y opiniones contribuyen de manera fundamental a estructurar el campo de las políticas de seguridad. En otras palabras, este apartado no se ocupa de estudiar los efectos de la lógica mediática sobre el formato que asume el debate político sino aquello que los medios piensan y hacen en tanto actores, para lo que se analiza la línea editorial de los periódicos Clarín, La Nación y Página 12. De esta manera, en los casos de Clarín y La Nación, se otorgó prioridad a las notas periodísticas publicadas sin firma individual, e identificadas como "editoriales", lo que no invalida, a su vez, el uso complementario de las columnas de opinión escritas por los principales referentes periodísticos de cada medio. Por su parte, Página 12 no publica editoriales institucionales sino que editorializa a través de sus columnistas. Será en estos artículos donde buscaremos identificar la posición editorial del diario. Como última aclaración, cabe señalar que el análisis realizado no refleja (ni pretende reflejar) la posición de todo el conglomerado de medios masivos de comunicación gráfica, radial y televisiva. Esto demandaría un trabajo empírico de proporciones muy superiores. No obstante lo cual, se consideró que el contenido político de las editoriales de los tres medios gráficos más representativos del país al momento de procesarse en el sistema político la decisión de reformar la policía, constituye un valioso material en términos del enfoque de análisis de políticas públicas.

[131] Se decidió analizar sus posiciones a partir de la lectura de las editoriales institucionales y las columnas de opinión de sus principales periodistas. Se consideró que las primeras eran más representativas por comprometer la opinión del periódico en tanto institución. Las segundas presentan un valor complementario puesto que el periodista individual puede sostener una opinión propia, aunque es evidente que ésta no será diametralmente discordante con la del diario, puesto que en caso de ser así, difícilmente hubiera alcanza la posición de columnista. El protagonismo de autores como Joaquín Morales Solá o Mariano Grondona en La Nación; Eduardo Van Der Kooy y Julio Blanck en Clarín; y Raúl Kollman, Mario Wainfeld y Horacio Verbitsky en Página 12, da sobrada cuenta de esta afirmación.

[132] En el más extremo de los casos, un medio que no está incluido en nuestro estudio, Radio 10, entonces propiedad del empresario periodístico conservador Daniel Hadad, emitió un spot institucional invitando a sumarse a la marcha de Blumberg (P12 2004.4.1/2; P12 2004.4.2/5).

[133] En el análisis del diario Clarín se encontraron dos piezas periodísticas de relevancia: una editorial institucional del diario, sin firma personal, titulada "La seguridad debe ser una cuestión de Estado" correspondiente al día 4 de abril de 2004 (CLA 2004.4.4/2) y una columna del editor Ricardo Roa (CLA 2004.4.2).

[134] CLA 2004.4.4/2
[135] CLA 2004.4.4/2
[136] CLA 2004.4.4/2
[137] CLA 2004.4.4/2
[138] CLA 2004.4.2
[139] El diario La Nación expresó entonces una preocupación más intensa por fijar su posición institucional en relación al tema, a juzgar por las cuatro editoriales publicadas en el período analizado y por las referencias sobre el tema contenidas en otras cuatro piezas periodísticas firmadas por algunos de sus más destacados columnistas. La referencia remite particularmente a Joaquín Morales Solá, Mariano Grondona, Adrián Ventura y Guillermo Laborda.
[140] LN 2004.3.28/6
[141] LN 2004.3.30/2
[142] LN 2004.3.30/2
[143] LN 2004.3.30/2. Esta última cita sostiene una hipótesis que tiene sus defensores en el mundo académico (Cea Martínez, Ruiz Cabello y Matus Acuña, 2006, pp.16-19) y que aparece como una opinión característica de la línea editorial de La Nación. Según ella, el nivel general de actividad delictiva depende de la percepción que tenga el delincuente acerca de la posibilidad real y concreta de sufrir un castigo como consecuencia de su conducta ilegal. En la segunda editorial hay un párrafo en el cual se defiende taxativamente esta hipótesis: "Está absolutamente probado que lo que disuade a un delincuente no es la gravedad de la pena prevista en la ley sino la posibilidad cierta de ser aprehendido, la posibilidad cierta de ser condenado y la posibilidad cierta de tener que cumplir efectivamente un condena. Entonces, lo que existe es un triple problema. Ninguno de esos tres factores limitantes de la delincuencia se cumple en nuestro país, por lo que el costo de delinquir se acerca peligrosamente a cero (…) La Justicia debe cumplir un rol disuasivo: el delincuente que de antemano evalúa la escasa posibilidad de ser aprehendido, enjuiciado y reducido efectivamente a prisión cobra coraje para seguir delinquiendo" (LN 2004.4.3/7)
[144] LN 2004.4.1/9.
[145] "Es indudable que las causas que llevan a un número de individuos cada vez mayor a volcarse a la delincuencia (…) son múltiples y variadas. Entre las diferentes razones del aumento de la criminalidad corresponde mencionar el narcotráfico, el desempleo, la pobreza, la marginalidad, la corrupción policial. Hay otras causales que deben ser, asimismo, tenidas en cuenta: por ejemplo, las sucesivas reformas legislativas que modificaron aspectos vitales de la política criminal, referidos al cómputo de las penas o al régimen de reincidencia. Esos cambios (…) contribuyeron de manera decisiva al agravamiento de la situación de inseguridad que impera en buena parte del territorio argentino." (LN 2004.4.1/9)
[146] LN 2004.4.3/7
[147] LN 2004.4.3/7
[148] Como fue expresado más arriba, Página 12 no contiene editoriales, sino que editorializa a través de sus columnistas. Para esta tesis fueron analizadas diecisiete notas de Raúl Kollman, seis de Horacio Verbitsky y una editorial de Mario Wainfeld, sumadas a otras cinco notas de Carlos Rodríguez, ocho de Horacio Cecchi, siete de Martín Piqué, cuatro de Martín Granovsky y cinco de Carlos Rodríguez. Todos estos periodistas conformaban el grupo de columnistas políticos y policiales más importantes del *staff* del periódico, y sus notas son material suficiente para analizar la posición del medio. Para indicar las notas analizadas en este subtítulo remitimos al Anexo 1, donde se consigna fecha, título y autor de cada pieza relevada en la construcción de la unidad hermenéutica.
[149] Nos referimos a la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y a los dos períodos de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015).
[150] Sobre el concepto de "estructuración" de los sistemas de partidos, véase Sartori (1992, pp. 243-268).
[151] En las 295 piezas periodísticas analizadas, se relevaron 38 pasajes referidos a la posición política de los diversos actores legislativos nacionales. En ese conjunto, a su vez, identificamos 52 menciones a la postura asumida por los legisladores nacionales, incluyendo al Vicepresidente Scioli. Los actores legislativos más frecuentemente mencionados fueron el propio Vicepresidente, con 9 menciones; seguido por el titular del bloque justicialista en la cámara baja, José María Díaz Bancalari, con 7 menciones; y por los diputados justicialistas Carlos Ruckauf y Jorge Casanovas, con 6 menciones cada uno, ambos defensores enfáticos de las políticas de mano dura. El resto constituyen menciones ocasionales (de una a tres oportunidades) entre las cuales se cuentan las posiciones de diputados del ARI, Recrear, distintas expresiones de la UCR, ex frepasistas y otros Diputados y Senadores justicialistas. Un dato interesante en relación al perfil editorial de los periódicos elegidos es que del total de menciones a posiciones parlamentarias sólo tres corresponden al diario Clarín. De tal modo que han sido las 26

menciones de Página 12 y las 23 de La Nación las que nos permitieron reconstruir el juego político que los Diputados y Senadores nacionales entablaron en el marco de la crisis desatada por el caso Blumberg

[152] Véase la versión taquigráfica del debate parlamentario, día 6 de abril de 2004, período de sesiones 122, recuperado en: http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/

[153] P12 2004.4.6

[154] En una carta dirigida a la Comisión de Legislación Penal, Ruckauf expresó que "si bien muchos de nosotros venimos desde hace años pidiendo penas de prisión a cumplir, cadena perpetua real para asesinos perversos, prohibición de libertad para quien porte armas teniendo antecedentes criminales, hemos encontrado disidencia y dilaciones" (LN 2004.4.2/3).

[155] CLA 2004.4.5/4; P12 2004.4.6/3. El Diputado Nacional Jorge Casanovas, ex Ministro de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, fue uno de los principales aliados de Ruckauf en su propuesta de endurecer la política penal. Mientras desempeñaba el cargo de ministro había afirmado que "Ruckauf quiere que los derechos humanos de la gente honrada sean efectivos (…) y que no se piense tanto en los delincuentes" (P12 2004.4.6). Casanovas se manifestó explícitamente a favor de todas las exigencias del Petitorio Blumberg y se comprometió a realizar una adaptación de sus propios proyectos legislativos a ese catálogo de demandas (LN 2004.4.2/3).

[156] P12 2004.4.7/3

[157] P12 2004.3.31/3

[158] P12 2004.4.4/3

[159] P12 2004.4.5/3

[160] P12 2004.4.3/5; LN 2004.4.3/13

[161] P12 2004.4.4/3

[162] P12 2004.4.6/4

[163] P12 2004.4.6/4

[164] P12 2004.4.6/4

[165] LN 2004.4.2/3

[166] LN 2004.4.3/13

[167] LN 2004.4.2/3; P12 2004.4.6/4

[168] P12 2004.4.7/3

[169] P12 2004.4.7/3

[170] LN 2004.4.3/13

[171] LN 2004.4.2/3

[172] P12 2004.4.5/2

[173] Por ejemplo, la competencia que ostenta el fuero federal penal sobre la investigación y sanción de los hechos de corrupción de funcionarios públicos nacionales suele ser objeto de un conflicto tan duro como soterrado. De un modo similar, las fiscalías provinciales son lugares estratégicos en tanto su relación con las fuerzas de seguridad y el poder para impulsar las investigaciones criminales sobre delitos altamente rentables le confieren a los agentes fiscales una posición de relevancia. Sin embargo, en el campo judicial no sólo se confronta poder político o económico. Al igual que en el resto de los campos sociales, también intervienen valores, representaciones y convicciones ideológicas, en este caso, acerca de las características que debe tener el servicio de justicia y de su rol en la sociedad.

[174] LN 2004.4.3/6

[175]Los jueces apuntan a los poderes políticos (30 de abril de 2004), La Nación. Recuperado en: www.lanacion.com.ar

[176] Según el magistrado, le indicó que en el secuestro de Axel había participado un automóvil marca Ford Escort perteneciente al suegro de un suboficial de la policía (P12 2004.3.31/3; LN 2004.3.30/7)

[177] P12 2004.3.31/3

[178] LN 2004.3.25/6

[179] CLA 2004.3.28

[180] CLA 2004.4.3/3

[181] CLA 2004.3.28; LN 2004.3.25/6; LN 2004.3.26/2

[182] P12 2004.4.25/3

[183] P12 2004.3.26/3; LN 2004.3.26/2

[184] LN 2004.3.25/6; P12 2004.3.25/3

[185] P12 2004.4.4/5

[186] P12 2004.4.4/5

[187] CLA 2004.4.7; LN 2004.4.3/13; CLA 2004.4.5/2; P12 2004.4.5/3; CLA 2004.4.7; P12 2004.4.3/5
[188] CLA 2004.4.5/2
[189] LN 2004.4.3/2
[190] LN 2004.4.12
[191] Ninguno de los otros cuatro Presidentes que lo precedieron en el cargo entre 1991 y 2003 manifestó una posición semejante mientras ejercía la titularidad del PEN. Carlos Menem sostuvo durante los años noventa un discurso de mano dura contra el delito. Más aún, el Presidente Menem y su Vicepresidente Ruckauf, promovieron el sabotaje de la reforma policial impulsada por el ala reformista del duhaldismo entre abril de 1998 y agosto de 1999. Y tanto Fernando De la Rúa como Eduardo Duhalde en ningún momento de sus cortos mandatos presidenciales administraron una agenda pública en que la reforma policial fuera una prioridad.
[192] De las veintitrés menciones referidas, cinco corresponden al diario Clarín, diez a Página 12 y ocho al diario La Nación, de tal modo que no encontramos en este caso una diferencia significativa en la cobertura de la posición del Presidente de la Nación, matiz que sí encontramos, como hemos visto, en la cobertura del debate parlamentario, soslayado por Clarín y reflejado con mayor detalle por La Nación y Página 12.
[193] P12 2004.4.2/2; LN 2004.4.2/11
[194] CLA 2004.4.2/7; LN 2004.4.1/4; LN 2004.4.2/14; P12 2004.4.2/2
[195] P12 2004.4.2/2; LN 2004.4.2/11
[196] CLA 2004.4.2/7; LN 2004.4.1/10; P12 2004.4.2/2; P12 2004.4.2/2; LN 2004.4.1/4; P12 2004.4.1/10; P12 2004.4.2/2; LN 2004.4.2/14
[197] LN 2004.4.2/11
[198] Carlos Beraldi es socio de León Arslanián en su estudio jurídico y lo acompañó en la gestión ministerial durante su primera intervención.
[199] P12 2004.3.28/3; CLA 2004.3.28/4
[200] LN 2004.3.28/3
[201] LN 2004.3.31/7
[202] LN 2004.4.1/4
[203] CLA 2004.3.31
[204] 2004.3.31/4
[205] CLA 2004.4.6
[206] LN 2004.3.31/4
[207] El Ministro Beliz abandonó el gabinete en julio de 2004 luego de haber mostrado en un programa de televisión la foto del Director de Operaciones de la entonces SIDE, el servicio de inteligencia, Jaime Stiusso, tras haberlo acusado de entorpecer la gestión de las políticas de seguridad en defensa de sus propios intereses.
[208] CLA 2004.4.6; LN 2004.3.31/7; P12 2004.3.30/5: P12 2004.3.30/5; P12 2004.3.31/2; LN 2004.4.7/2; LN 2004.4.7; CLA 2004.4.6; P12 2004.3.31/2; LN 2004.4.7/2; LN 2004.4.7/2; LN 2004.4.7/2; P12 2004.4.5/7
[209] P12 2004.4.4/8; LN 2004.4.2/11; CLA 2004.4.4
[210] P12 2004.4.4/8
[211] La frase exacta de Duhalde fue para elogiar al entonces jefe de la policía bonaerense Pedro Klodczyk, quien llegó a convertirse en el referente más claro de la "maldita policía", luego de estar al frente de la organización por más de 5 años. A mediados de 1994, el ex Gobernador se refirió a él como "el mejor jefe de la mejor policía del mundo" (Kollmann, "Murió el jefe que batió el record de denuncias por corrupción", 5 de noviembre de 2000, Página 12, recuperado en www.pagina12.com.ar)
[212] Gianettasio fue Senadora provincial durante el período 1987-1992; Directora General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires en el primer mandato de Duhalde; Diputada Nacional por Buenos Aires; y Ministra de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación entre el 7 de enero de 2002 y el 25 de mayo de 2003.
[213] P12 2004.4.2/7; CLA 2004.4.3; CLA 2004.4.4
[214] La expresión "paladar negro" es utilizada para diferencias a los funcionarios que sostienen posiciones duras e intransigentes con respecto a sus rivales de quienes mantienen una posición más dialoguista y propensa a la negociación. Equivale a la división metafórica, habitual en la política estadounidense, entre "halcones" y "palomas".
[215] LN 2004.3.31
[216] P12 2004.41/4
[217] P12 2004.4.2/7
[218] CLA 2004.4.8

[219] Videla, E. "Una reforma al borde del abismo" (5 de agosto de 1999), Página 12. Recuperado en: www.pagina12.com.ar
[220] LN 2004.3.30/6; LN 2004.3.31/6; P12 2004.3.31/3
[221] CLA 2004.3.28/2
[222] P12 2004.3.26/3; LN 2004.3.26/2; LN 2004.3.25/4; CLA 2004.3.28; P12 2004.3.26/3
[223] LN 2004.3.25/2; P12 2004.3.25/2
[224] CLA 2004.4.4/2
[225] P12 2004.4.3/5
[226] LN 2004.4.1/10
[227] LN 2004.4.1/10
[228] CLA 2004.4.4/2
[229] CLA 2004.4.4/2
[230] P12 2004.4.3
[231] LN 2004.3.31/4
[232] LN 2004.4.2
[233] LN 2004.4.4/2. Incluso especificó la forma en que pensaba lograr ese incremento inmediato. Primero anunció que alrededor de 1.000 oficiales de policía que se encontraban asignados a labores administrativas, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Judicial, pasarían de inmediato a desarrollar tareas de prevención del delito en la vía pública, dejando las tareas administrativas en manos de personal municipal (LN 2004.4.3/13), mientras que otros 250 a 300 efectivos de grupos tácticos y de elite, como Marea Azul, serían destinados también a tareas preventivas (LN 2004.4.2; LN 2004.4.3/13) en las "zonas más calientes" (P12 2004.4.3/5). Segundo, el Gobernador anunció un incremento en la cantidad de zonas de patrullaje: "hemos convenido que el número total de cuadrículas en que se ha divido el Conurbano sea aumentado en un 20%. Dicho de otra manera: el lugar que va a tener que recorrer cada patrullero en el conurbano a partir de este momento va a ser más pequeño, con lo cual va a aumentar el grado de frecuencia" (LN 2004.4.3/13) y va a "mejorar la eficiencia en la prevención" (P12 2004.4.3/5). Solá reafirmó la prioridad de incrementar el número de policías y profundizar la lógica de la saturación afirmando lo siguiente: "no quiero anunciar grandes planes de fondo" porque eso es responsabilidad del próximo ministro, pero "quiero tener prioridades claras, ya tenemos un Plan Director de Seguridad que fue presentado en noviembre. Ese plan, para nosotros, es correcto, pero no es suficiente" (LN 2004.3.31/4). Tercero, recordó que unas 1.000 nuevas camionetas compradas en enero por el estado provincial serían rápidamente entregadas a la policía para destinarla a la zona declarada en emergencia LN 2004.4.3/13. Y cuarto, solicitó al Gobierno Nacional el envío de 1.400 efectivos pertenecientes a fuerzas federales LN 2004.4.3/13; P12 2004.4.3/5.
[234] P12 2004.3.31/4; LN 2004.4.2
[235] CLA 2004.4.2; LN 2004.4.3/13; P12 2004.4.3/5. La "desfederalización" significaba habilitar a los jueces y fiscales provinciales a que intervengan en causas por delitos de narcomenudeo, a pesar de que el tráfico de estupefacientes es un delito federal.
[236] LN 2004.4.3/13
[237] P12 2004.4.1/4; CLA 2004.4.2
[238] P12 2004.3.26; P12 2004.3.28/2
[239] LN 2004.3.31
[240] P12 2004.3.31/2
[241] CLA 2004.4.5
[242] CLA 2004.3.31
[243] LN 2004.3.31/7
[244] CLA 2004.4.4/2
[245] LN 2004.3.31/7
[246] LN 2004.4.2/6
[247] CLA 2004.4.6; LN 2004.4.4/2
[248] LN 2004.4.4/2
[249] CLA 20044.4/2
[250] CLA 2004.4.4/2; P12 2004.4.6/3
[251] P12 2004.4.3
[252] P12 2004.4.1/4; LN 2004.3.31/4

[253] P12 2004.4.1/4; CLA 2004.4.2; P12 2004.4.3/5. Según consigna Página 12, Solá manifestó que "lo que pretendemos es que los fiscales provinciales puedan intervenir ante las denuncias sobre la venta cotidiana de drogas, el mundeo, porque muchas veces es imposible denunciar esos casos por la distancia que existen para llegar a los tribunales federales" P12 2004.4.3/5.
[254] LN 2004.4.3/13
[255] LN 2004.4.1/10; P12 2004.4.1/4
[256] LN 2004.4.1/10
[257] CLA 2003.3.31
[258] LN 2004.4.1/10
[259] CLA 2004.4.6
[260] CLA 2004.4.5/2
[261] LN 2004.4.4/2
[262] LN 2004.4.4/2
[263] LN 2004.4.4/2
[264] Puede consultarse al respeto el "Informe Final de la Comisión Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Asesinato de Candela Sol Rodríguez" constituida por Resolución F-25-12/13 de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires el 19 de abril de 2012, disponible en la página web del Senado: www.senado-ba.gov.ar/archivos
[265] Esto introduce una presunción que sería interesante retomar en investigaciones futuras: el proceso de las políticas está lejos de adecuarse al modelo racional postulado por viertas visiones canónicas de la democracia y las políticas públicas, según las cuales un candidato expresa su oferta programática, los electores sopesan las opciones y eligen la que más se adecúan a sus propios intereses, para que luego el candidato devenido en gobernante, o la elite dirigencial, diseñen finalmente la política y la implementan utilizando a la administración pública como herramienta. Las reformas policiales bonaerenses son ejemplos que sugieren que este ciclo es mucho menos elegante, más intrincado, impredecible y oscilante, a partir del momento en que se encuentra atravesado por la lucha política. Las administraciones provinciales de Duhalde (1991-1999) y Solá (2003-2007), así como las gestiones nacionales de Duhalde (2002-2003) y Kirchner (2003-2007), registraron, hacia el interior de sus propios períodos, políticas de seguridad contradictorias entre sí. Resulta interesante preguntarse entonces acerca de los procesos que explican estas oscilaciones en el tiempo (del reformismo a la mano dura) y contradicciones en el espacio (reformista con una policía, conservador con la otra). ¿Qué racionalidades intervieron y qué criterios políticos primaron al momento de tomar una estrategia u otra? Quizás una indagación prometedora sea investigar la manera en que las coyunturas críticas y las reglas institucionales (particularmente las informales) estructuran las lecturas políticas de los gobernantes.