



Mesa 9. Prácticas, territorios y sentidos sobre la inseguridad.

Reforma policial y demanda punitiva. Reflexiones a partir del proceso de adopción de la reforma policial en la Provincia de Buenos Aires, marzo-abril de 2004

Autores/as:

Mg. Andrés H. Escudero

escudero_andres@hotmail.com

Universidad Católica de Santiago del Estero.

Cuestiones introductorias: contexto, teoría y estrategia metodológica

El 13 de abril de 2004, los medios de comunicación masiva de la Argentina dieron a conocer una noticia que catalizaría una de las movilizaciones sociales más voluminosas desde la restauración democrática de 1983. En un descampado de la localidad de La Reja, Moreno, situada en el conurbano “profundo” de la Provincia de Buenos Aires (PBA), apareció sin vida el cuerpo de Axel Blumberg. Este joven estudiante de ingeniería, oriundo de un barrio acomodado de San Isidro, había sido asesinado por una organización dedicada a los secuestros extorsivos. El episodio se convirtió rápidamente en un hecho resonante que desató una intensa demanda punitiva encabezada por el padre de la víctima, Juan Carlos Blumberg, abriendo un proceso sociopolítico de alcance inusitado.

La cobertura mediática cobró una gran intensidad y la inseguridad casi monopolizó la agenda pública. La familia de la víctima decidió convocar a una protesta en la Plaza de los Dos Congresos, frente la sede del poder legislativo nacional, en la que se reunieron cerca de 150 mil personas. Simultáneamente, esa misma noche, muchas plazas en ciudades de todo el país fueron ocupadas por nutridos grupos de personas en reclamo de seguridad y justicia.

Este proceso desarrollado en el seno de la sociedad civil repercutió sobre el sistema político. El Congreso Nacional empezó a discutir el incremento de las penas previstas para ciertos delitos. El gobierno provincial ingresó en una fase de crisis aguda signada por la incertidumbre acerca de su futuro político, y más específicamente, sobre el futuro de su política de seguridad. Cuando se instaló en la opinión pública la sospecha de que la policía provincial estaba implicada en el negocio de los secuestros extorsivos, el dilema de qué hacer con “la bonaerense” se volvió ineludible. Interpelado por la movilización callejera, el gobierno nacional inició una negociación con su par provincial en la cual supeditó su apoyo a la adopción de una nueva política. Finalmente, el 13 de abril, tres semanas después de iniciada la crisis, el abogado León Arslanián, un actor de gran predicamento en el ámbito de los derechos humanos, asumió la cartera de seguridad con el objeto de llevar adelante una profunda reforma de la institución policial.

Los trascendentes efectos del caso Blumberg captaron el interés de la comunidad académica. Buena parte de los estudios producidos en este marco activaron las alertas sobre los peligros derivados de un renovado punitivismo que presionaba sobre la democracia “desde abajo” y “desde arriba”: las elites políticas manipularían cínicamente a una sociedad temerosa tanto como esa sociedad temerosa presionaría sobre los políticos para obtener más castigos hacia los delincuentes (Otamendi, 2014: 156). Este clima de preocupación por la emergencia de una masiva “histeria” punitiva (Garland, 1996: 459) inspiró una serie de trabajos interesados por la ola de “punitividad pública” y “pánico moral” desatada por el caso, los discursos de “mano dura”, el “populismo penal”, el rol de los medios de comunicación, la estigmatización de grupos vulnerables y los procesos sociales involucrados en la construcción de la figura de la víctima (Calzado, 2011, 2015; Calzado y Van der Dooren, 2009; Guemureman, 2011; Gandsman, 2012; Martínez, 2015; Murillo, 2008; Ribke, 2015; Schillagi, 2006).

Asimismo, la constante inestabilidad de las políticas de seguridad bonaerenses registrada desde mediados de la década de 1990 también atrajo el interés del campo académico, dando lugar a un conjunto de estudios de corte politológico (Eaton, 2008; Föhrig y Pomares, 2013; Flom y Post, 2013; González, 2005; 2007; Gorgal, 2015; Seri y Estévez, 2010; Pereira y Ungar, 2004; Sain, 2003). En general, estas investigaciones problematizaron con mayor énfasis las fases de implementación, mientras que aquellas que tomaron en cuenta los momentos de adopción se concentraron en el estudio de períodos largos dentro de la PBA

(Costantino, 2013; Sain, 2015) y en la comparación inter-provincial (Costantino, 2014; Salles Kobilansky, 2011) antes que en la reconstrucción detallada de los procesos decisorios.

Teniendo en cuenta este mapa de antecedentes, nuestra pregunta problemática se construyó a partir de la identificación de una paradoja: ¿cómo es posible que en un contexto de alta demanda punitiva, las autoridades políticas adoptaran una estrategia reformista contrapuesta a las políticas de mano dura? Dado que las políticas y retóricas punitivistas son utilizadas por los gobiernos para lidiar con las ansiedades y representaciones sociales relacionadas con el delito así como para eludir los riesgos electorales de la cuestión criminal, la adopción de una estrategia de reforma policial –máxime en una coyuntura de alta punitividad pública– constituye en un caso de interés intrínseco.

Esta ponencia ofrece una interpretación preliminar del proceso señalado basada en los hallazgos de una investigación en curso. La misma pretende capturar la complejidad de su lógica interna a partir de tres ejes: (1) la integración de los niveles de análisis macro, meso y micro; (2) la multiplicidad de actores intervinientes; y (3) la influencia recíproca entre los actores y su marco institucional. A través de la técnica del “rastreo de procesos”, hemos buscado reconstruir el mecanismo decisorio que desembocó en la adopción de la reforma policial en la PBA. Para ello, decidimos concentrarnos en un período corto pero sumamente denso, que se extiende entre la muerte de Blumberg (hecho que dispara el proceso) y la designación de Arslanián (hecho que simboliza el resultado del proceso).¹ Desde el punto de vista teórico, adoptamos un enfoque de análisis de políticas públicas confiando en capturar la complejidad del fenómeno.

Una propuesta de análisis en tres niveles: la cuestión de la inseguridad (macro), la crisis de secuestros (meso) y el caso Blumberg (micro)

La emergencia y consolidación de la (in)seguridad como (principal) problema público constituye el marco obligado para analizar la adopción de las políticas securitarias. La Argentina asistió a lo largo de los últimos 25 años al desarrollo de una serie de procesos

¹ A partir de técnicas de análisis documental, y con el soporte del software Atlas Ti, se analizaron 339 piezas periodísticas y un conjunto de documentos producidos por burocracias estatales y asociaciones civiles que incluye normativas, manifiestos, debates parlamentarios, informes de gestión, reportes estadísticos, comunicados de prensa e información institucional en páginas web. Luego del relevamiento y análisis del material secundario, se realizaron entrevistas con informantes clave. Este trabajo con fuente primaria se extenderá durante la siguiente fase de la investigación.

entrelazados: un incremento sostenido pero irregular de la tasa de hechos delictivos (en especial de los delitos contra la vida y la propiedad); un aumento constante del “sentimiento de inseguridad” entendido como el temor a ser víctima de un delito; una escalada de la (in)seguridad en el ranking de preocupaciones ciudadanas; la difusión y proliferación de ideas criminológicas y programas de gobierno de la seguridad y el delito; la aparición de nuevas formas de violencia o la tematización pública de violencias existentes pero invisibilizadas; y un complejo cambio cualitativo en el panorama criminal vinculado al avance del delito complejo –en especial el narcotráfico– y a la aparición de nuevas y múltiples formas de criminalidad.

Ubicándonos en un nivel meso, los inicios de la escalada de la inseguridad hasta el tope de la agenda coincidieron con un singular brote de secuestros extorsivos que tuvo lugar entre los años 2001 y 2003. A mediados de 2002, la gravedad política del tema había llegado a tal punto que el PEN creó en el ámbito de la Presidencia de la Nación la Comisión Asesora para la Prevención del Secuestro de Personas. Este fenómeno presentó dos características centrales: desde lo cuantitativo, las cifras no dejan dudas acerca de la existencia de un pico inusualmente alto; desde lo cualitativo, el fenómeno ingresó en una dinámica de politización caracterizada por las sospechas de complicidad policial, la permanente cobertura mediática de los hechos y la victimización de las clases medias y altas.

Los secuestros eran presentados en los medios como tensas historias policiales, narradas minuto a minuto durante largos días de cautiverios y negociaciones. Las víctimas eran muchas veces familiares de personas famosas, lo cual reforzaba su atractivo mediático. Asimismo, este tipo delictivo victimizó particularmente a las clases medias y altas, cuya influencia en la construcción de la agenda es, como se sabe, superior a la de los sectores más postergados. Progresivamente, empezó a instalarse en el debate público la convicción –asentada sobre sospechas fundadas– de que la policía bonaerense era parte del problema, por ineficacia o desidia, o bien por complicidad directa vía maniobras de encubrimiento, venta de información y hasta participación en la logística criminal.

En este marco, en marzo de 2004 tuvo lugar el *affaire* Blumberg. La capacidad de las tragedias para producir cambios de políticas públicas es una referencia habitual en la literatura (Aguilar Villanueva, 1993:15-21) que se torna particularmente importante en el campo de la seguridad (Gayol y Kessler, 2015; Galar, 2013; 2015). El caso abrió un enorme vórtice social que atrajo la atención de una gran cantidad de actores ubicados tanto en la sociedad civil como en el sistema político, convirtiéndose en un “evento focal” (Kingdon, 2003) ineludible

para explicar la adopción de una nueva política de seguridad en la PBA. Así, el resultado de este intenso proceso no fue el que *prima facie* cabía esperar de un contexto de nerviosismo punitivo: la reforma de la policía bonaerense fue tan hija del caso Blumberg como la sanción del petitorio punitivista que llevó su nombre. De esta manera, el ensamble entre la cuestión de la inseguridad, la crisis de secuestros extorsivos y el caso Blumberg resulta fundamental para avanzar en la comprensión del mecanismo subyacente a la adopción de la reforma policial.

La irrupción de la sociedad civil

En los primeros momentos posteriores al homicidio del joven, se reunieron en torno a la familia Blumberg una serie de actores civiles y de grupos sociales movilizados por el impacto del caso. Las manifestaciones tuvieron lugar alrededor de la residencia familiar de los Blumberg, donde se concentraron cientos de vecinos cercanos para darle apoyo al reclamo de justicia. Asimismo, entre los primeros activistas en acercarse se encontraba un grupo muy diverso de familiares de víctimas de homicidios. El padre de la víctima, entrevistado por los grandes medios de comunicación, vertió desde el principio una serie de opiniones taxativas en relación a las políticas de seguridad. No sólo expresó un reclamo de justicia relativo a su caso particular, sino que articuló en su discurso una demanda de seguridad inespecífica cuyo sujeto destinatario era la sociedad. La posición de Juan Carlos Blumberg incorporó los condimentos clásicos del discurso punitivista, como el endurecimiento de las penas y la impugnación a “los derechos humanos de los delincuentes”, combinándolos con una argumentación basada en la existencia de una suerte de “institucionalidad fallida”.

En pocos días, Blumberg se convirtió en un liderazgo coyuntural que canalizó los temores y la insatisfacción de un importante sector de la sociedad argentina. La familia de Axel convocó entonces a una marcha frente al Congreso Nacional en el marco de una “cruzada por la vida de nuestros hijos”. Se elaboró un documento de siete puntos, conocido como “Petitorio Blumberg”, en el cual proponían al poder legislativo el endurecimiento de algunas sanciones penales, la restricción de excarcelaciones y la imposición de “obligaciones laborales” a detenidos y egresados penitenciarios. El objetivo manifiesto de la movilización era llevar ese petitorio ante los legisladores nacionales y exigirles su sanción. Las mediciones de opinión pública dieron cuenta de un apoyo social abrumador a las medidas propuestas por el petitorio. El 1 de abril se concentraron frente a la Plaza de los Dos Congresos cerca de 150 mil personas, mayoritariamente pertenecientes a las clases medias y altas de la capital federal y el conurbano bonaerense.

Este “brote punitivista” se convirtió en objeto de preocupación para los sectores sociales y políticos más comprometidos con los derechos humanos. Como vimos, en el campo académico esto se vio reflejado en la manera en que muchos investigadores abordaron el fenómeno. Sin detrimento de las fuertes implicancias sociales que tuvo el caso en relación a la cuestión penal, creemos que el proceso acepta también otra lectura complementaria, más atenta a la forma en que se redefinió específicamente la cuestión policial. Esta mirada alternativa se articula en torno a dos observaciones: por un lado, el discurso de Blumberg mantuvo algunas diferencias con el paradigma “clásico” de la mano dura a partir del momento en que tematizó la corrupción policial; por otro, la mayor parte de los actores que intervinieron en el debate público no asumieron discursos punitivistas aun cuando acompañaran el reclamo social y familiar.

Ciertamente, Blumberg no introdujo nunca la cuestión social como factor criminógeno. Sin embargo, uno de sus pilares argumentales fue la impugnación al “sistema”, entendido como el conjunto de organismos y facultades de los tres poderes estatales competentes en materia de prevención y conjuración del delito. El Poder Judicial fue intensamente criticado por Blumberg y la policía de la PBA fue colocada en el centro de sus cuestionamientos.² Blumberg exigió en diversas oportunidades que el gobierno provincial iniciara una “reestructuración total” de la policía bonaerense. Inclusive propuso expulsar a los cuadros policiales comprometidos con actividades delictivas, lo que en las reformas policiales latinoamericanas se conoció como “purgas”. Durante su discurso del 1 de abril afirmó que “vamos a exigirle al Gobernador Solá (...) la reestructuración de toda la policía de la provincia. Debe eliminar las manzanas podridas, formar una buena policía”.

En este sentido, nuestra observación es que Blumberg se diferenció de las posturas más clásicas de la “mano dura”, representadas en el ámbito parlamentario por los diputados Ruckauf, Casanovas y Pérez, o por el Senador Menem, en tanto incorporó a su diagnóstico el componente de la complicidad policial con el delito como productor de inseguridad. En el manodurismo “clásico”, la defensa de la autonomía policial implicaba el rechazo a cualquier tipo de modernización de la estructura organizacional de la fuerza. Esta versión de la “mano dura” sintonizaba con el mito del “policía-héroe” y relegaba la corrupción policial al carácter

² El trabajo de codificación dio cuenta de que en las 96 referencias a Juan Carlos Blumberg se encuentran 37 menciones críticas hacia distintos aspectos del funcionamiento policial: 20 correspondieron a exigencias explícitas de “reestructuración”, 6 a la carencia de “profesionalismo” de los efectivos, 2 a la capacitación deficitaria y 11 a la existencia de prácticas típicamente corruptas, como la “liberación de zonas” y la “detención de perejiles”.

de excepcionalidad, evitando tematizarla como problema estructural y factor causal de la inseguridad: la atribución de responsabilidades en la definición pública del problema recaía sobre “los delincuentes”, nunca sobre la policía.

Asimismo, los demás actores civiles y sociales que se vieron envueltos en el vórtice abierto por el caso Blumberg tampoco sostuvieron posiciones punitivistas. Muchos rechazaron el castigo como forma de enfrentar la inseguridad y algunos pusieron de manifiesto enfáticamente el problema de la corrupción policial. Un emergente sintomático fue que los actores civiles congregados en torno al proceso desatado por el homicidio de Axel fueron tomando posición a medida que el discurso de Blumberg iba adquiriendo un perfil más definido. La demanda punitiva fue un punto de quiebre entre los actores, e inclusive algunos de los que acompañaron la movilización lo hicieron rechazando explícitamente la propuesta, presentando su asistencia como un apoyo al “dolor de la familia” y no al contenido del petitorio. El análisis de los actores civiles con acceso a los medios masivos (cultos religiosos, ONGs, familiares de víctimas, editorialistas de grandes medios, etc.) da cuenta de un panorama más complejo que la representación simplificada de un supuesto consenso punitivista emergente en el contexto de la protesta encabezada por Blumberg. Así, si bien es cierto que las mediciones de opinión pública realizadas en la coyuntura del caso mostraron un apoyo abrumador al petitorio Blumberg, un análisis más pormenorizado de la dinámica del proceso da cuenta de que, entre los actores civiles organizados y con inserción mediática, el apoyo a la mano dura fue la excepción y no la regla.

El hecho de que Blumberg articulara un discurso crítico en torno a la cuestión policial, sumado a la existencia de un diagnóstico transversal a varios actores sociales y civiles en relación a la corrupción de la policía como problema público, balanceó la tendencia a definir la solución a la inseguridad como un cóctel de más penas y más facultades policiales. Esto contribuyó a configurar una “ventana de política” (Kingdom, 1984) que los actores gubernamentales de mayor poder decisorio interpretaron como una oportunidad para avanzar en una reforma policial.

Conflictos y consensos en el sistema político

El sistema político nacional-provincial sufrió el impacto de la cobertura mediática, la movilización social y el activismo civil desatados por el caso Blumberg. Por razones de espacio, no repondremos aquí los debates y dinámicas que involucran a los actores

legislativos y judiciales. Nos limitamos a señalar que en los dos ámbitos surgieron algunas voces (amplificadas por los grandes medios) que denunciaron fuertemente el vínculo entre la (in)seguridad y la complicidad policial con el delito, descartando o atemperando las definiciones de corte punitivista.

A lo largo del proceso, los actores políticos de mayor capacidad decisoria fueron el Presidente Kirchner, el Gobernador Solá y el líder partidario Eduardo Duhalde. Entre ellos se construyó un consenso reformista que permitió la designación de Arslanián como Ministro de Seguridad con el fin explícito de retomar la interrumpida política de reforma policial. En un marco de alta de demanda social dirigida hacia el PEN, Kirchner asumió que debía involucrarse personalmente en la redefinición de la política de seguridad provincial y supeditó su apoyo al gobierno de Solá a un drástico cambio de rumbo en la política de seguridad. Se abrió entonces una etapa de tensas negociaciones reflejadas en el debate público, que finalmente terminaron en un acuerdo. Así, la estrategia desplegada por el gobierno kirchnerista combinó, por un lado, un apoyo táctico a la sanción de las leyes de endurecimiento penal con el objetivo de “contener” a Juan Carlos Blumberg, y a través suyo, administrar la demanda social que había logrado articular, mientras que, por otro lado, desplegó una enfática demanda de reforma policial dirigida hacia el gobierno de la PBA.

Kirchner ubicó a la policía bonaerense en el centro del problema de la inseguridad. El Presidente subrayó explícitamente el problema de los lazos de complicidad entre redes policiales y 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 tienen que cuidar y no robar como pasa en algunos lados”. La metáfora de la “limpieza”, “caiga quien caiga”, es un claro indicador de la posición asumida por el Presidente: la corrupción era, según su definición, la variable causal de mayor peso explicativo de la crisis de seguridad. Por su parte, el ex Presidente Eduardo Duhalde, quien aún mantenía una influencia política importante a través del liderazgo de un grupo de legisladores nacionales, provinciales e intendentes, no tuvo apariciones públicas, pero asumió una posición frente a la crisis consistente en proveer gobernabilidad, en principio, al gobierno nacional, pero sobre todo al provincial, apoyando la adopción de una política reformista con Arslanián como ministro ejecutor. Los dirigentes de mayor peso que aun respondían a su conducción, como el Presidente de la HCD, Osvaldo Mércuri, y la Vicegobernadora Graciela

Gianettasio, desempeñaron roles clave a la hora de garantizar los recursos institucionales que ayudaron a Solá a sortear la crisis.

El Gobernador, por su parte, fue el dirigente más comprometido por el impacto político del caso. Cuando se desató la crisis, Solá carecía de apoyos políticos e institucionales propios. La policía a su cargo era visualizada por buena parte de la sociedad como ineficiente y corrupta, y el problema de la inseguridad empezaba a ser definido por actores estratégicos como causalmente ligado a la complicidad de “la bonaerense” con el delito. El primer reflejo político de Solá fue cerrar las filas de su gobierno y defender a la policía, negando la existencia de un problema estructural. La tensión política entre el gobierno provincial y el nacional escaló rápidamente. Parte de la estrategia de Solá consistió en involucrar a la administración Kirchner en el problema de la inseguridad en territorio bonaerense, esgrimiendo una demanda de mayores fondos y fuerzas federales. No obstante, este conflicto inicial fue rápidamente reemplazado por un acuerdo *ad hoc* para reformar la policía. Luego de algunas reuniones con el Ministro Beliz, el Gobernador informó que en “la nación” tenían un proyecto para “fundar una nueva policía bonaerense” y que la antigua sería “desplazada progresivamente”. Finalmente, en acuerdo con Kirchner y con el apoyo de Duhalde, Solá designó a León Arslanián al frente del Ministerio de Seguridad con la instrucción de implementar una política de reforma policial que retomara el camino interrumpido a mediados de 1999, dando inicio al ciclo más largo de un mismo funcionario al frente del Ministerio de Seguridad a lo largo de 25 años.

Las estrategias de los tres actores de mayor poder decisorio no podrían comprenderse cabalmente sin atender al contexto político de mediano plazo. Si bien las mayorías legislativas eran ampliamente favorables al justicialismo (Directorio Legislativo, 2007), la todavía latente crisis de representación y las dudas sobre la fortaleza de un Presidente que había obtenido en 2003 el 22% de los sufragios 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 en el Presidente una alta expectativa en materia de seguridad, motivo por el que Kirchner decidió involucrarse personalmente en un tema que hasta el momento había estado reservado al Gobernador. Una vez facilitada la sanción de las leyes Blumberg, evitando el costo que hubiera supuesto oponérseles, Kirchner invirtió sus recursos de poder para acordar con Solá una estrategia de reforma policial compatible con su definición pública del problema.

La dinámica disparada por el caso Blumberg generó en Kirchner, Solá y Duhalde un doble efecto: aumentó los costos de seguir con el viejo orden de las políticas de seguridad basadas en el “pacto delegativo” (Sain, 2003:37-48; Binder, 2014:30; Ciafardini, 2015:49-53) y generó incentivos hacia la cooperación. Primero, iniciar una política de reforma policial a pesar de sus potenciales costos en términos de resistencia policial empezó a visualizarse como un camino menos costoso que el mantenimiento del *status quo*. Necesariamente, una reforma policial estresaría los habituales mecanismos de recaudación ilegal y las prácticas autoritarias y corruptas de algunos agentes policiales, generando incentivos para reacciones y boicots. No obstante, seguir con una política complaciente o tolerante frente a ese patrón de relaciones informales significaría un costo más alto aún.

Sumado a ello, aun a pesar de la incipiente disputa entre duhaldistas y kirchneristas por el liderazgo del justicialismo, ningún actor político encontró inventivos suficientes como para avanzar en una estrategia de boicot. Duhalde había sido uno de los principales protagonistas de la crisis de 2001-2002 signada por la sucesión de cinco presidentes en pocos días (tres mandatarios y dos interinatos). Mientras tanto, para Kirchner, la inestabilidad de Solá podía convertirse rápidamente en la suya propia. Así, la combinación de ambos efectos (el incremento de los costos del *status quo* y los incentivos a la cooperación) marcó el desarrollo de estrategias cooperativas que desembocaron en la adopción negociada de la política de la reforma policial.

Discusión final

Finalizamos la ponencia proponiendo tres conclusiones provisorias. Primero, la reforma de la bonaerense adoptada en marzo-abril de 2004, a diferencia de lo postulado por discursos expertos y profanos bastante extendidos, no puede explicarse suficientemente como resultado de la “voluntad política” o de la acción de un “liderazgo con vocación transformadora”. Es necesario comprenderla como el *outcome* de un complejo mecanismo disparado por un evento altamente disruptivo (el caso Blumberg) que redefinió los límites de lo percibido como políticamente viable. Dicha dinámica se define por la interacción estratégica entablada entre los actores, y entre éstos y su marco institucional. La interpretación que ofrecemos considera que el caso Blumberg actuó como catalizador de una dinámica de movilización social, activismo civil y cobertura mediática, que impactó sobre los actores gubernamentales y partidarios, dando inicio a una segunda tanda de mecanismos causales, esta vez, al interior del sistema político.

Los hechos resonantes tienen el potencial de correr los límites de aquello que las elites políticas definen como posible; lo cual podría explicar por qué los gobiernos parecen volverse reformistas casi de la noche a la mañana, o se comportan como reformistas con algunas policías mientras toleran el autogobierno de otras, dando lugar a una suerte de “reformismo selectivo”. El escándalo –y en particular, el escándalo de la muerte– cambia las reglas de juego y limita el potencial margen de resistencia de los actores corporativos que son objeto de la reforma y del repudio social.

Segundo, la adopción de la reforma policial fue precedida por una redefinición coyuntural de la cuestión de la inseguridad que destacó a la corrupción policial como hipótesis causal del problema público en juego. Esto sugiere una distinción analítica entre la definición pública de lo penal y la definición pública de lo policial. El debate desatado por el caso Blumberg generó un quiebre que debilitó la posición de la alianza punitivista que había ganado la pulseada en 1999. Esta vez, actores penalmente “duros”, como el propio Blumberg, tematizaron la corrupción policial, abriendo la oportunidad para una “salida” política que no se basara en el otorgamiento de más poder a la policía. De este modo, no fue el eje penal lo que terminó por definir la nueva política de seguridad de la PBA sino el eje policial. El ingreso del programa reformista al menú de opciones de política pública realmente tenidas en cuenta por los decisores se vio allanado por un naciente consenso en torno a que la policía era parte del problema, una definición común que incluyó a sujetos que podrían ser etiquetados como “garantistas” tanto como “punitivistas”. Este corte alternativo ha sido habitualmente pasado por alto en aquellos trabajos que tendieron a interpretar el proceso a través de los clásicos lentes conceptuales de la dicotomía entre “alianzas pro ley y orden” –retomando la expresión de Monjardet (2010:39-40) y “alianzas reformistas-garantistas pro derechos humanos”.

Y tercero, la crisis resultante del caso Blumberg generó sobre los decisores gubernamentales una nueva estructura de incentivos a partir de un doble efecto: aumentó considerablemente los costos de seguir con el antiguo régimen de las políticas de seguridad y originó poderosos incentivos hacia la cooperación. En el contexto de una incipiente lucha por el liderazgo del justicialismo entre el kirchnerismo y el duhaldismo, que terminaría por definirse en las legislativas de 2005, un analista apresurado hubiera predicho que la crisis del caso Blumberg generaría una dinámica de boicot entre los actores, exacerbándose el conflicto. Lo que sucedió fue exactamente lo contrario.

A pesar de algunos conflictos iniciales, el “fantasma” de la inestabilidad institucional movió a los actores hacia una dinámica cooperativa. Duhalde puso a disposición sus recursos de poder institucional y territorial para sostener la gobernabilidad de Solá y ayudar al gobierno nacional a que aprobara las leyes Blumberg. Por su parte, Kirchner exigió a Solá un cambio en la política de seguridad, pero no desestabilizó al gobernador sino que aportó los recursos nacionales para ayudarlo a superar la crisis. Solá, por su parte, adoptó una política de seguridad que sostuvo hasta el final de su mandato, y maniobró ante las exigencias del kirchnerismo –con el que finalmente se alineó– recostándose al mismo tiempo sobre los apoyos legislativos del duhaldismo. En ese marco, los decisores evaluaron como inaceptable la estrategia de no hacer grandes cambios esperando que la crisis pasara. El tenor de la situación implicaba costos de tal magnitud que debían ser sopesados con medidas que pudieran ser presentadas como enérgicas y radicales. Así, la reforma policial emergió como una opción de política pública factible, lo que no parece haber sido de la misma manera un día antes del caso Blumberg.

En suma, la reflexión que esta investigación pretende promover entre los actores comprometidos con la reforma de las agencias policiales –acercándose al espíritu del llamado “realismo de izquierda” (Lea y Young, 1984)– es que las acciones tendientes a visibilizar la violencia institucional ejercida por las policías es fundamental para la consolidación del estado de derecho y la defensa de los derechos humanos, pero no alcanza para generar consensos más amplios que hagan mermar los costos políticos potenciales de adoptar una estrategia de reforma policial. Lo que finalmente podría volcar la balanza, o cuando menos, lo que podría favorecer la emergencia de “ventanas de oportunidad”, es la tematización de la corrupción policial como causalmente relacionada con el delito. Cuanto mayor sea la percepción entre los grupos sociales, los formadores de opinión y los actores estratégicos de que la protección policial de actividades criminales pone en riesgo sus propias vidas, mayores serán los incentivos políticos para elegir estrategias de reforma que contengan, a su vez, principios de protección de los derechos individuales y colectivos.

Bibliografía

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

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.

Calzado, M. (2011). Cartografías del dolor. Gestión política de la inseguridad, consagración periodística del miedo y nuevas subjetividades victimizantes. Tesis de Doctorado. UBA, FSOC, Bs.As., Argentina.

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

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

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

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

Costantino, G. (2013). Gobernadores y políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires (1996-2011) [tesis de doctorado], UNSAM.

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

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.

Estévez, E. (2000). 'Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina', Colección, (10), 139-182.

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

Garland, D. (1996), "The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Society", *The British Journal of Criminology*, Autumn 1996, Vol 36, Nro 4.

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.

Galar, D. (2015). Espacios públicos locales e inseguridad: reconfiguraciones a partir de casos conmocionantes en capitales provinciales (La Plata y Medoza, 2005-2013). Tesis de Doctorado, Universidad de La Plata.

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.

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

González, G. (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, Ecuador, 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.

Gorgal, D. (2015). "Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de las reforma y contra-reformas en la Provincia de Buenos Aires, 1997-2013", junio 2015.

Kessler, G. y Gayol, S. (2015). Muerte, política y sociedad en la Argentina, Edhasa, Bs. As., Argentina.

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

Lea, y Young (1984). *¿Qué hacer con la ley y el orden?*, Pluto Press.

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.

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

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.

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.

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

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

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

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.

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

Seri, G. y Estévez, E. (2010). Beyond Police Reforms: The Case of the Bonaerense, an (Un)Democratic Police Puzzle, Paper presented at the annual meeting of the Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, LA.