

## SEGURIDAD VERSUS DESORDEN SOCIAL: EL CONTROL SOCIAL EN LOS TIEMPOS DEL AJUSTE<sup>1</sup>

MARÍA VICTORIA PITA

### INTRODUCCIÓN

La estructura del aparato del Estado, su arquitectura institucional, no es sino la suma de sucesivas cristalizaciones de las diversas tomas de posición del mismo ante cuestiones socialmente problematizadas.

Mirado de este modo, el mapa institucional pensado como “privilegiada arena de conflicto político”<sup>2</sup> nos habla al tiempo que de las luchas y disputas intra-burocráticas, de la relación estado-sociedad.

Así las cosas, abordar como caso la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad nos permite trascender el terreno de lo organizacional para abordar la cuestión de la seguridad una perspectiva que tenga como punto de proyección los procesos de construcción de hegemonía en la esfera de la ley.

La seguridad, el control social, la peligrosidad son la materia de que está compuesta esta arena política.

Con la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección de la Comunidad el 19 de julio de 1994 por decreto del Poder Ejecutivo Nacional se dió por “resuelta”<sup>3</sup> la cuestión de la seguridad interna al tiempo que se desactivó (o al menos quedó bajo control temporariamente), un gran conflicto en el seno del gobierno y que involucró a la totalidad de la clase política y agencias de seguridad.

Es nuestro propósito abordar, desde la perspectiva de análisis de las políticas públicas, cómo una vez instalada la *cuestión social* de la seguridad se produce la inicial toma de posición pública por parte del estado con la pretensión de la creación de la Secretaría de Seguridad y cómo partir de ésta se articulan/desarticulan perspectivas e intereses diversos que dibujan un entramado social que da cuenta de las disputas y pujas de poder en el ámbito del estado al tiempo que lo trascienden dando cuerpo a esa conflictiva relación estado-sociedad.

Diversos actores sociales y agencias intervienen tratando de provocar redefiniciones y modificaciones en los cursos de acción, generando procesos burocráticos, horizontales y verticales. Nuestra intención es dar cuenta, de un modo estilizado, de

---

estos procesos burocráticos, de líneas de conflicto y coaliciones, que tuvieron por escenario no sólo el ámbito del estado sino también el terreno de los medios de comunicación.

## ESTRATEGIA PARA EL ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Adoptamos como encuadre para el análisis del caso mencionado la estrategia de investigación propuesta por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1982).

Desde este marco teórico podemos, al menos plantear, aquellos elementos que aparecen como relevantes para tratar la cuestión de la seguridad, vista desde la perspectiva de análisis de las políticas públicas. Esto es, tratamos de analizar cómo la cuestión de la (in)seguridad se convierte en problema, cómo este problema genera un debate que tiene por actores a distintos sectores de la sociedad civil y al estado, que a través de una densa trama de relaciones e interacciones que suponen luchas y disputas, por atribución de significado (seguridad, orden, control social, democracia), por control de recursos, por detentar porciones de poder, convierten a este problema en una *cuestión socialmente problematizada* dando lugar a un proceso social que se extiende más allá del "gesto" normativo de la creación de un nuevo organismo. Cuestión que, incluida en la agenda de problemas sociales, llega a requerir una toma de posición que el estado hará pública y que en el caso que nos ocupa se evidenciará en la cristalización de esta posición con la creación de Secretaría mencionada.

Comprender cómo una cuestión se incluye en la agenda pública supone analizar el período previo al surgimiento de la misma como tal, se hace necesario historizar su aparición y analizar durante todo este proceso las intervenciones de los distintos sectores, fracciones, movimientos sociales, y del estado y sus agencias.

Esto, porque las cuestiones tienen su historia y la historia de la cuestión otorga sentido a las políticas estatales.

No está dentro de nuestras posibilidades dar cuenta aquí acabadamente de la historia de la cuestión. Hacerlo significaría encarar una exhaustiva investigación, que excede los objetivos que nos hemos propuesto para con este trabajo.

Creemos, sin embargo, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1982), que las secuencias en las tomas de posición por parte del estado y de otros actores sociales, los cambios que ocurren al interior del estado, los conflictos horizontales y verticales que generan la diferenciación interna, la movilización de los actores sociales en los distintos tramos de la toma de decisión que lleva a redefiniciones y finalmente a la aparición de un modo dominante de resolución, constituyen el tema propio de estudio de políticas estatales.

No obstante, señalaremos someramente aquellas tópicos que creemos deberían ser considerados y trabajados en profundidad al momento de reconstruir la historia de cómo el tema de la seguridad se convirtió en la *cuestión social de la seguridad*.

## ALGUNAS PRECISIONES TEÓRICAS

Abordar el análisis de una política pública teniendo por objetivo último reflexionar acerca del estado y sus relaciones con la sociedad civil, supone considerar a las políticas públicas o estatales como una toma de posición del estado, "...como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil" (Oszlak y O'Donnell, 1982).

De este modo el análisis de dicha política se complejiza y enriquece ya que trasciende el ámbito de lo exclusivamente normativo y formal y se convierte, desde esta perspectiva, en un proceso social más abarcativo que supone la intervención de una serie de actores sociales tales como clases, fracciones de clase, movimientos sociales al tiempo que la intervención de las distintas agencias e instancias estatales, todas estas relaciones e intervenciones caracterizadas por la preeminencia de conflictos, disputas respecto de la atribución de sentido y la caracterización de una cuestión como tal y la determinación en la arena política de su inclusión en la agenda pública como una cuestión socialmente problematizada. Así, el proceso social al que referimos va siendo producido, configurado por una trama de interacciones que se va tejiendo alrededor de las sucesivas políticas o tomas de posición de los diferentes actores.

Esta perspectiva requiere partir, si se quiere como supuesto teórico, de la desestimación del estado como bloque homogéneo, unívoco y unidireccional, para considerarlo como terreno de disputa y lucha, desde una perspectiva relacional lo que supone una modalidad de vinculación entre sujetos sociales, vinculación asimétrica fundada en la articulación desigual y contradictoria de la sociedad en clases sociales (O'Donnell, 1984).

Es esta lectura, que deja de lado una noción estática y reificada del estado como bloque duro y monolítico de poder, la que hace posible aproximarse a los conflictos y contradicciones "dentro" del mismo.

Coincidimos con Dario Melossi (1992a) en su propuesta de trabajar con un concepto *reflexivo* de estado que supone considerar al tiempo que lo estatal instituido, el proceso dinámico de permanente redefinición de los aparatos del estado y observar que, al mismo tiempo, este concepto se emplea con el propósito de lograr *mantener* el orden político y social y no simplemente describirlo.

En este sentido, Melossi propone la reformulación del problema central que existe tras la teoría del estado, ya que no se trata de lo que el estado "hace" o "deja de hacer" sino que se trata de "grupos, de organizaciones y de individuos, así como de otros actores sociales, que tienen razones y fundamentos para sus propias acciones" (Melossi, 1992b), de *elites morales* "...individuos y grupos que dentro de pautas dadas, tienen éxito en expresar las posiciones morales que eventualmente se transformarán en hegemónicas, frecuentemente a través del conflicto. Más específicamente, ellos tienen

---

éxito en reclamar su ‘propiedad’...sobre áreas específicas de la vida social” (Melossi, 1992b), especialmente en un área como la de la seguridad que está directamente vinculada con la posesión de uno de los elementales recursos sustento de la dominación, la cuestión de la legitimidad en el control y ejercicio monopólico de los medios de coerción física.<sup>4</sup>

Esta perspectiva adoptada para el análisis de una política estatal nos otorga una visión del estado en acción, pone en movimiento al estado y a los actores sociales, permitiendo un enfoque dinámico para abordar cómo y por qué un complejo conjunto de actores ha actuado respecto de ciertas cuestiones.

Descartando entonces la idea de estado como cuerpo monolítico y homogéneo y rescatando la idea de proceso social complejo configurado por la trama de relaciones sociales entre diversos actores, debemos también considerar “...cómo opera esta trama burocrática en el proceso de formulación e implementación de una política pública. Los movimientos que se generan en el interior mismo del aparato burocrático en torno de las posibilidades de intervención y las cuotas de poder que disputan las distintas agencias y organismos estatales, atraviesan en múltiples sentidos la política pública decidida/ejecutada y participan activamente de su efectiva realización” (Thwaites Rey, 1994).

Este abordaje nos posibilita dar cuenta de la existencia de disputas interagenciales e intraagenciales en el seno del mismo de estado, disputas que no son resultado de conspiraciones sino que pueden estar hablando de un estado actuando a través de una “mirada de burocracias mal integradas” cada una ejerciendo su microdespotismo (Sousa Santos, 1989).

Las políticas estatales vistas así como toma de posición pública del estado ante una cuestión, toma de posición resultado de lucha y disputa que una vez resuelta eventualmente se cristaliza en una institución, nos permiten dar cuenta de los procesos que como efecto de las mismas ocurren al interior del estado; esto es, las repercusiones “horizontales” y “verticales” y los conflictos interagenciales que en el caso propuesto para el análisis involucra a agencias antiguas (Policía Federal, Policías Provinciales, Prefectura, Gendarmería) que se disputan territorios, competencias y que han generado “...una suerte de ideología propia de la organización respecto a cómo deben manejarse determinados asuntos...” (Oszlak, s/f.a).

Ahora bien, para poder dar cuenta de cómo un asunto, una necesidad, una demanda es socialmente problematizada es necesario abordar el período previo al surgimiento de la cuestión, historizar el proceso de construcción de una demanda en una cuestión, en un asunto socialmente problematizado. Siguiendo a Oszlak y O’Donnell (1982) las preguntas que guían el análisis de la iniciación de una cuestión son esencialmente, quién la reconoció como problemática?, cómo se difundió esa visión?, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión?

En la etapa de reconstrucción del surgimiento de una cuestión es posible reconocer la capacidad de iniciación autónoma por parte del estado, sin necesidad de

la existencia de demandas de la sociedad civil, consideramos que este punto está directamente vinculado con el tipo de régimen político vigente.

En el caso que pretendemos abordar, régimen democrático liberal mediante, es preciso considerar la participación activa de actores sociales políticos en sentido estricto tales como partidos políticos y sus representantes parlamentarios que, como señala Thwaites Rey (1994), intentan sintetizar y dar cuerpo general a los intereses particulares y sectoriales que confrontan en la sociedad, así como el carácter presidencialista del sistema político argentino que “coloca la relación ejecutivo/parlamento en una dimensión compleja, que exhibe las constantes pujas de poder y las distintas bases donde éste se asienta realmente en cada uno de ellos”. De allí resulta, señala la autora, que las decisiones que efectivamente prevalecen son aquellas que resultan del complejo proceso de negociación y confrontación que habitualmente suele encubrir más que revelar las verdaderas correlaciones de fuerza de la sociedad civil.

## **EL TEMA DE LA SEGURIDAD: ELEMENTOS A CONSIDERAR EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA CUESTIÓN**

### *De la subjetividad en el recorte*

Un primer elemento que requerirá de un exhaustivo análisis es cuál es el punto cero, el punto de partida para historizar el proceso de construcción de una cuestión social. Desde qué momento será abordado, qué voces serán incorporadas a este debate que tiene por escenario la “vida pública” es un asunto que merece una cuidadosa reflexión.

Tal vez deba considerarse como apropiado criterio de demarcación de etapas el régimen político en el que se suceden los acontecimientos, ya que las características de éste colaboran en la configuración de estilos de gestión estatal que afectan de manera diversa tanto a las formas de debate público y disputa en la atribución de sentido a ciertas demandas y problemas como a los procesos de implementación de políticas públicas (Oszlak, s/f.b). Otro “subcriterio” de demarcación podría estar dado por las administraciones particulares dentro de un tipo de régimen.

### *Atribuciones diferenciales de sentido*

Si consideramos el nivel de contexto para el análisis de una política estatal como una dimensión que necesariamente hay que tener en cuenta para poder trabajar cabal y adecuadamente una cuestión, y despojamos a esta dimensión de su carácter de “paisaje” que rodea a la política, el contexto adquiere cualidad de estructurante y puede ser definido como proceso social complejo que interviene en el surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión.

---

Si bien indicamos que no nos detendríamos en un análisis exhaustivo del mismo creemos que ciertos elementos deben, al menos ser mencionados.

### ***Algo de historia de la cuestión***

Desde la reinstauración del sistema democrático liberal en 1983 el tema de la seguridad se reinstala en otro universo de significado que no es ya el que involucra a la Doctrina de Seguridad Interior y la apelación al enemigo interno sino que se inscribe en el universo de la democracia, el orden y el control social necesario para sostenerla. Claro que no se trata de universos de significado aislados, por el contrario, podemos suponer la existencia de una contaminación significativa entre estos universos de sentido en virtud del supuesto de que todo lo nuevo se construye en parte con lo nuevo, en parte con lo viejo.

Si recortamos dentro del régimen democrático-liberal, el período que corresponde a la administración Menem, y recorremos la historia reciente en lo que hace al tema de la seguridad, podemos detectar que la asociación directa ha sido *seguridad versus desorden social* prevaleciendo una lectura política de tipo conflictual que traduce los problemas de orden y control social en términos de imposición, dominio, hegemonía, en suma, de poder (Pavarini, 1993).

La seguridad como asunto ha sido tematizada por el gobierno nacional desde el indulto planteado como medida política y condición necesaria para el logro de la seguridad y pacificación interior.<sup>5</sup>

También la apelación a la ley y el orden ha aparecido acompañando al “proceso de transformación” encarado con la reforma del estado y el ajuste; como señala Oszlak (1985), el “orden” como cuestión dominante en la agenda de problemas, proyectado internamente es necesidad de control y disciplinamiento de la población de una sociedad en transformación y como proyección externa necesidad de confianza del extranjero de que podrá contenerse el des-orden, la in-seguridad, es necesario hacer evidente que se está en condiciones de movilizar recursos suficientes para la instalación de un sistema de dominación estable.

### ***“Olas de violencia” y nuevos delitos***

Durante el año 1993 los titulares de los diarios especialmente de mayo a agosto (CELS, 1994) dan cuenta de lo que desde la jerga periodística se denomina “ola de violencia” incidentes tales como saqueo y quema de escuelas, asaltos en colectivos en el conurbano, casas tomadas y “colgados” de la red eléctrica, ocupan gran cantidad de hojas de los diarios y horas de televisión. Sumado a ello, en el mes de junio del mismo año se denuncian actividades de control idelógico en escuelas y universidades de diferentes ciudades del país.

En relación con los ocupantes de viviendas y con las personas “colgadas” de la red de energía eléctrica a través de una conexión precaria, se produce una inquietante conversión. Los ocupantes de viviendas se convierten en “usurpadores de propiedad privada” y las conexiones precarias a la red de energía eléctrica son tipificadas como “robo de energía eléctrica”. Es interesante indagar en la construcción de *imágenes de peligrosidad social* que se construyen sobre las nociones de seguridad y orden social, analizando los diversos sectores que confluyen en su configuración, incluso la participación del discurso massmediático en la construcción de estereotipos.

Ciertos ilegalismos, hasta no hace mucho tiempo tolerados, se convierten en delito, la extensión de la ley crea nuevos tipos de “criminales”, grupos de riesgo. Se construye una nueva imagen de peligrosidad social sobre los grupos que resisten el proceso de imposición del nuevo orden que resulta de las transformaciones estructurales del plan de ajuste (Pavarini, 1993; Tiscornia, 1994).

Así las cosas, puede verse como desde el gobierno se impone una noción de seguridad vinculada al tema del (des)orden social, desde una lectura política donde las manifestaciones de distintos sectores sociales, las alteridades y las disidencias son pensadas como transgresión y desviaciones necesitadas de control y punición.

Resulta sugestivo pensar en abordar estos temas como parte de un complejo proceso donde se entrecruzan las atribuciones diferenciales de sentido del orden y la seguridad y las disputas por la construcción de hegemonía en la esfera de la ley (Melossi, 1992b).

Decimos atribuciones diferenciales de sentido porque el debate público sobre el tema de la (in)seguridad tiene sus matices y distintas vertientes que dan cuenta del grado de consenso y conflicto ante el mismo.

Las demandas de amplios sectores de la población, aparecen tanto como demandas de seguridad como de justicia y hacen referencia a distintos tipos de cuestiones tales como los asaltos a colectivos, el saqueo y destrucción de escuelas, los reclamos barriales por el asesinato de jóvenes (caso Giorgi), los reclamos por los muertos a manos de las barras bravas en las canchas de fútbol (caso Barra Brava del Club Boca Juniors), el robo de bebés en hospitales públicos (caso Eliana - Hospital Santojani), los conflictos con los ocupantes de casas o terrenos abandonados, la venta de alimentos adulterados, las emanaciones de gases y productos tóxicos (caso Avellaneda)<sup>6</sup>

Ante estas demandas de variado tenor, desde la que señalamos como la vertiente interpretativa del gobierno de la seguridad como cuestión política, en todos los casos, se privilegió el orden sobre la justicia para garantizar la seguridad.<sup>7</sup>

Esto da cuenta de cómo ante la aparición de ciertas demandas, desde el poder estatal se gestionan respuestas que suponen la implementación de ciertas medidas tendientes en todo caso a exacerbar el control sobre la población, demarcando además la existencia de grupos de riesgo sobre quienes ejercerlo.

Los últimos acontecimientos previos a la toma de posición pública por parte del

---

estado en relación con la cuestión de la seguridad, que parecen además dar cuenta de ese proceso de tránsito de problema a cuestión socialmente problematizada, y que a nuestro juicio son elementos que deberían formar parte del análisis de la *historia de la cuestión de la seguridad* por la riqueza que podría aportar la interpretación que de estos hechos se hace son los que referiremos a continuación.

En diciembre de 1993 se produce en la provincia de Santiago del Estero una protesta popular por la corrupción del gobierno provincial y la aplicación del plan de ajuste económico, esta protesta no fue la única ya que durante los últimos meses de ese año había habido manifestaciones en todo el noroeste argentino. Pese a que desde el Poder Ejecutivo se señalaba la existencia de “subversivos” que previamente “habían participado en manifestaciones en La Rioja” las investigaciones realizadas por el brigadier (r) Andrés Antonietti no arrojaron indicios de actividades “guerrilleras” (Clarín y Página 12, 12/5/94).

El 1ro. de enero de 1994 se produce una rebelión en el estado de Chiapas, México comandada por el Frente Zapatista de Liberación Nacional. El presidente de la nación mantiene numerosas comunicaciones con el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari sobre el tema de seguridad hemisférica y le da cuenta de sus sospechas de que los zapatistas tenían apoyo de ex-montoneros. El gobierno mexicano investiga, pero no obtiene evidencia, sólo registra dos extranjeros entre los insurgentes y estos son guatemaltecos.

De todos modos, desde el Poder Ejecutivo se puso en estado de alerta a los Servicios de Inteligencia.

El miércoles 12 de enero circuló un rumor acerca de un ataque misilístico al avión presidencial, y ese mismo día el Poder Ejecutivo en una reunión con su gabinete y los jefes de la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE), de las Fuerzas Armadas y de Seguridad menciona la idea de crear una fuerza de despliegue rápido y un minigabinete de seguridad para prevención de actividades guerrilleras. Pero esta iniciativa se daba de bruce con las expresas disposiciones de la ley de seguridad interior sancionada en 1992 (24.059) que prohíbe a las Fuerzas Armadas realizar actividades de inteligencia doméstica.

En ese momento ya se expresan opiniones en disidencia desde la clase política, como la del ex-presidente Raúl Alfonsín, quien expresa su temor “por lo que parece ser una preparación para la represión” (Clarín, 12/5/94).

El Ministro de Defensa, Oscar Camilión por su parte manifestó preocupación por la posibilidad de que ocurrieran levantamientos en otras zonas del país como por ejemplo, Rosario.

Cuando en marzo de 1994 un asalto tipo comando atraca a un camión recaudador de caudales de la empresa TAB Torres y se alza con u\$s 1.800.000, si bien la investigación demuestra que la mayoría de los participantes eran ex-miembros de las Fuerzas de Seguridad, el Poder Ejecutivo ensalzó especialmente el pasado ex-montonero

de quien fuera luego integrante del servicio de inteligencia naval Máximo Fernando Nicoletti y señaló la posibilidad de su vinculación con Gorriarán Merlo, prófugo desde el ataque del grupo Movimiento todos por la Patria (MTP) al regimiento militar de La Tablada, en el Gran Buenos Aires en 1989.

El caso del conscripto Omar Carrasco asesinado por sus superiores en el Grupo de Artillería 161 de Zapala -Neuquén- en el mes de marzo, generó una serie de manifestaciones públicas desde distintos sectores sociales que dio motivos al presidente para acusar a “ex-guerrilleros que fueron derrotados en la guerra contra la subversión” de intentar enlodar a las Fuerzas Armadas. En relación con el mismo caso, el ministro Camilión declara la existencia de una conspiración para perjudicar la imagen de las Fuerzas Armadas; el presidente señala que quienes levantan el caso del soldado Carrasco (se realizó una numerosa cantidad de movilizaciones en diferentes lugares del país reclamando por el esclarecimiento del caso) “son el caldo de cultivo de lo que puede venir si no paramos la mano a tiempo”. Finalmente, este caso generó la precipitación de la decisión de transformar al servicio militar obligatorio en voluntario.

Es la constante en todas las declaraciones públicas del Poder Ejecutivo la referencia a la presencia de “guerrilleros” ya entre la delincuencia común, ya en cualquier tipo de protesta social, como si esta alusión abriera camino a la necesidad de imponer una solución al tema del (des)orden y la (in)seguridad.

La primera toma de posición desde el estado ante esta cuestión es eminentemente política, demarca en qué universo de sentido se inscribe una respuesta desde el estado a la cuestión de la seguridad y al mismo tiempo da cuenta de las correlaciones de fuerza entre estado y sociedad civil.

## LA “CUESTIÓN” DE LA SEGURIDAD

Pues bien, aunque breve y harto pobre el paneo sobre la historización del problema de la seguridad y la puntualización sobre ciertos aspectos que deberían considerarse al tratar de analizar el surgimiento de una cuestión, considera ciertos elementos que nos permitirían dar cuenta de un proceso de creciente de instalación de la *seguridad como una cuestión socialmente problematizada*, al tiempo que se va evidenciando la tendencia del gobierno a interpretar estas demandas, asuntos y problemas en una única clave. Es decir que ante demandas que aluden a una, a veces difusa noción de seguridad y justicia, ante una demanda desde el universo de sentido democrático de distribución no diferencial de seguridad y justicia se evidencia la centralidad del derecho estatal como factor político en el proceso de construcción de hegemonía en la esfera de la ley, que en ese proceso conflictivo de lucha y negociación por la monopolización del recurso penal despliega el uso político y simbólico de la

---

penalidad dando por respuesta a esas demandas intentos de una mayor concentración de poder, mayor represión y más pena (cfr. reforma del código penal).

El análisis de la toma de posición del estado<sup>8</sup> ante la cuestión de la seguridad y las disputas en su seno nos provee de material para abordar la cuestión de la hegemonía que, como señala Thompson "...tan sólo puede ser mantenida por los gobernantes mediante un constante y diestro ejercicio de teatro y concesión...la hegemonía, incluso cuando se impone con fortuna, no impone una visión de la vida totalizadora; más bien impone anteojeras que impidan la visión en ciertas direcciones mientras la dejan libre en otras" (Thompson, 1984)

## LA "RESOLUCIÓN" DE LA CUESTIÓN

### *Primer Tiempo*

Cuando se produce la primera toma de posición identificable por parte del estado, comienza una serie de nuevos procesos que llevan a redefiniciones de la cuestión. Estos procesos son producto, en el caso que nos ocupa, de relaciones conflictivas entre diversas unidades estatales que concurren al tratamiento de la cuestión como el Ministerio de Economía, el de Defensa, el del Interior, unidades que tienen diferentes especializaciones, proyectos y ambiciones de poder relacionadas con el control sobre el manejo de recursos. En estos procesos participan además, las agencias involucradas en estas disputas, tal el caso de las agencias de seguridad: Policía Federal, Prefectura Naval, Gendarmería Nacional, que participan de los conflictos ocasionados otorgando además nuevas dimensiones a los mismos en virtud de su corporativo modo de pensar las modificaciones en las estructuras institucionales.

La primera toma de posición identificable por parte del estado que evidencia una continuidad temática y discursiva con los acontecimientos y declaraciones citadas más arriba acerca de la seguridad se produce, desde nuestro punto de vista, en el mes de mayo de 1994 cuando el día 11 el presidente Carlos Menem a través de un comunicado oficial anuncia que pondrá bajo su órbita a la Policía Federal, la Prefectura y la Gendarmería en una futura Secretaría de Seguridad del Estado.

En este primer comunicado oficial se señala que "Vista la necesidad de lograr una efectiva coordinación de las diferentes fuerzas de seguridad que actúan en defensa del bien público y en la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico, el señor Presidente de la Nación ha dado instrucción a los señores ministros del Interior y Defensa para que se estudie la creación de una Secretaría de Estado de Seguridad Interior" (Comunicado Oficial 11/5/95, Clarín 12/5/94, p.3)

Según los periódicos, esta futura estructura contaría con 80.000 efectivos y un presupuesto cercano a los 1.200 millones de dólares, dependería directamente del Poder

Ejecutivo, y no se descartaba la idea de que también la SIDE pudiera quedar incorporada a esta nueva estructura o al menos cambiara su status. De crearse esta Secretaría, se disolvería la Subsecretaría de Seguridad Interior a cargo de Hugo Franco. El proyecto del ejecutivo preveía además que este organismo podría constituirse, luego de la Reforma Constitucional, en un nuevo Ministerio tras la ampliación del gabinete.

En el mismo acto en que se emite el comunicado, el Poder Ejecutivo designa a Julián Licastro, un capitán retirado, ex-embajador en Perú, encargado de coordinar las tareas previas a la creación de la Secretaría y de recibir toda la información de los ministros del Interior, Carlos Ruckauf y de Defensa Oscar Camilión.

*Aparece de este modo, la primera toma de posición identificable por parte del Estado, con respecto a la cuestión seguridad al tiempo que las primeras disidencias y pujas.*

Al momento del anuncio de esta decisión, ya se hacen visibles ciertas oposiciones, especialmente desde el Ministerio de Defensa a cargo de Oscar Camilión, ya que esta decisión quitaría de su órbita a la Prefectura y a la Gendarmería. Por otra parte el ministro presionó con la posibilidad de su renuncia para que no se designara a Julián Licastro como secretario de esta nueva estructura. Desde el Ministerio del Interior, que perdería de su órbita a la Policía Federal, inicialmente no hubo oposición; según algunos medios periodísticos esto podría deberse a las ambiciones políticas del titular de la cartera, Carlos Ruckauf, quien preferiría “no desgastar su figura pública en eventuales maniobras de represión policial” (Página 12, 12/5/94, p.3)

No se conoció la posición adoptada por Alberto Lestelle, a cargo de la Secretaría de Lucha contra el Narcotráfico, quien también estaría afectado por esta decisión.

Según los periódicos consultados,<sup>9</sup> el texto del comunicado oficial que manifiesta “que se estudie la creación”, es en realidad resultado de la cautela ya que se preveían cuestionamientos legales y políticos por parte tanto de distintos sectores políticos como por parte de las mismas Fuerzas de Seguridad.

Una de las cuestiones de peso que se suponía que generaría conflicto es que esta iniciativa del Poder Ejecutivo apunta a reunir bajo una misma cabeza a militares, actividades de inteligencia, fuerzas de presión y lucha contra el narcotráfico, lo cual no coincide con lo previsto por la ley de Seguridad Interior que sancionaron bajo acuerdo radicales y justicialistas en 1992, quienes además crearon una Comisión Bicameral de Seguimiento que tampoco fue consultada al momento de emitir este primer comunicado oficial.

Las funciones que se quiere asignar a esta nueva Secretaría coinciden con las que tiene actualmente el Sistema de Seguridad Interior (“tiene como finalidad determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas.” Art. 6 de la ley 24.059 c/Decreto Reglamentario 1273/92). Este sistema está integrado por los mismos organismos que el Poder Ejecutivo quiere poner bajo la órbita de la Secretaría de

---

Seguridad, y la diferencia estaría dada porque el nuevo proyecto no contempla lo que sí está expresamente señalado en la ley 24.059 y es que existe el control parlamentario sobre los órganos y actividades de la seguridad interior y de los servicios de inteligencia de las Fuerzas de Seguridad, además, en esta ley están expresamente excluidas las Fuerzas Armadas de su participación en la inteligencia doméstica, en cambio en el proyecto oficial, la Secretaría dependería directamente del Poder Ejecutivo ya que se trata de “centralizar la seguridad” y “formar una estructura de seguridad e inteligencia conducida en una sola pirámide que permitirá optimizar los recursos existentes y lograr la disminución de los delitos sin afectar la democracia” (declaraciones del ministro del Interior, Carlos Ruckauf, La Nación, 13/5/94, p.16).

### *Disputas y redefiniciones*

El anuncio de la creación de esta Secretaría generó una creciente disputa que se extendió tanto entre los partidos políticos de la oposición como en importantes sectores del propio partido oficial (Página 12, Clarín y La Nación, 13/5/94).

La Unión Cívica Radical, desde todas sus vertientes y el Frente Grande manifestaron su oposición al proyecto, también lo hicieron el Partido Socialista Democrático, y el Autonomista de Corrientes. El ex-presidente Alfonsín señaló “Con un engendro jurídico, el gobierno nacional pretende dejar de lado los instrumentos legales más modernos con que cuenta el país en materia de seguridad interior”. La mesa directiva del Frente Grande, opinó que “el gobierno recurre a mecanismos represivos sin atender a la realidad social”. El justicialista mendocino no oficialista, José Octavio Bordón, opinó que la prevención debía sustituir a los proyectos represivos.

Dentro del partido gobernante también se hicieron evidentes las disputas de poder.

El ministro de Economía, Domingo Cavallo, avaló la decisión del Poder Ejecutivo y fue, quien dando impulso al proyecto, propuso el nombre de Licastro para hacerse cargo de esta nueva secretaría.

Por su parte, el titular de la Secretaría General de la Presidencia, Eduardo Bauzá, a quien respondía Hugo Franco el subsecretario de Seguridad Interior, no se opuso públicamente aunque, según los medios consultados, el proyecto anunciado por el Poder Ejecutivo pertenecía en realidad a Franco, y el apoyo de Cavallo a Licastro en realidad fue leído como una disputa entre Bauzá y Cavallo en pos de su posicionamiento con vistas a las elecciones presidenciales de 1995.

El secretario general del Partido Justicialista, que conduce el presidente Carlos Menem, Alberto Kohan, se opuso a la decisión del Poder Ejecutivo, declarando que “En lugar de reprimir habría que preocuparse por la justicia social”, también el presidente de la Comisión de Defensa, del bloque de diputados justicialistas, Miguel Angel Toma manifestó “El presidente Menem fué mal asesorado, quizás el ministro Cavallo

privilegió la posibilidad de unir tres presupuestos”. El segundo de Toma en la comisión, también justicialista, Miguel García Moreno señaló “Nosotros somos muy cuidadosos. Pensar en una secretaría de la represión es peligroso porque se puede avanzar en la libertad de los ciudadanos”.

En general, los justicialistas que se oponen, arguyen que lo hacen en el marco de una oposición a la concentración de poder en manos de Cavallo, quien disputa poder con Bauzá, y de la falta de consulta a las comisiones parlamentarias.

Así, a sólo un día del comunicado oficial que hizo pública la toma de posición por parte del estado en la cuestión seguridad, estalló al interior del mismo y en el seno del sistema político una creciente disputa y puja de poder. Disputas por los espacios de poder y manejo de recursos; disputas respecto del sentido y orientación con que debe o debería tratarse la cuestión de la seguridad; y además, tensiones en la relación ejecutivo/parlamento evidenciadas fundamentalmente en el enfrentamiento respecto del lugar asignado a las cámaras en la ley 24.059 y en el nuevo proyecto.

Esta toma de posición por parte del estado, produjo además de los señalados efectos sobre la clase política (posicionamientos, declaraciones públicas, disputas por espacios de poder, por el sentido y lugar que debe asignarse a la seguridad y a los distintos actores políticos) procesos que involucran a las distintas agencias de seguridad.

Ninguna de las tres fuerzas involucradas, Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional, se manifestaron conformes con la decisión de la creación de la Secretaría (y eventual Ministerio).

Las tres fuerzas manifestaron su disconformidad a quedar bajo un mando único. Comienzan así a hacerse visibles los conflictos entre las agencias y el poder político, ya que entran en disputa territorios, competencias y cadenas de mando entre agencias antiguas que tienen sus propias ideas de cómo deben conducirse las instituciones y como manejar ciertos asuntos (Oszlak, s/f.a)

La Policía Federal, en el sistema vigente, depende de la Subsecretaría de Interior, por esa fecha a cargo de Hugo Franco y por ende del Ministerio del Interior. Desde este lugar provee al Poder Ejecutivo una fuerza armada y una inteligencia de alcance nacional y por su posicionamiento tiene un fluido diálogo con el poder político.

Tanto la Gendarmería como la Prefectura, tienen status militar, lo que garantiza a sus cúpulas el poder efectivo sobre sus subordinados, el control sobre los ascensos, por otra parte rige su sistema de jubilaciones. Desde la perspectiva de estas fuerzas, al quedar bajo un mando único y político, perderían su status militar lo que alteraría el orden de los ascensos y los “politizaría” al tiempo que desataría disputas encarnizadas al interior de las Fuerzas Armadas por el reparto del presupuesto.

El día 15 de mayo, el diario Clarín, da a publicidad en forma exclusiva un informe especial del gobierno al parecer elaborado poco después del enfrentamiento entre trabajadores estatales y la policía en las provincias de Salta y Jujuy en marzo de 1994 (posteriores y similares a los ocurridos en Santiago del Estero en diciembre de 1993),

---

donde se destaca la necesidad de avanzar en la creación de una fuerza de despliegue rápido para actuar en casos de estallido social. Según este informe, el objetivo es “poseer fuerzas de seguridad de alta eficiencia operacional” para “intervenir en forma inmediata, desbaratar o reprimir disturbios de diferente intensidad, que alteren el orden público produciendo desmanes o atentados” o cuando existiera “desestabilización gubernativa en ciudades de importancia o provincias, con los perjuicios que estos hechos ocasionan en el orden nacional”. Esta brigada de elite iba a funcionar bajo la órbita del Ministerio del Interior, pero probablemente ahora estaría bajo las órdenes de la Secretaría de Seguridad.

La misma sería formada por efectivos de Gendarmería, Prefectura, Policía Federal y algunas Policías Provinciales y compuesta por unos 3.000 efectivos que contarían con un sofisticado equipo (pistolas de nueva generación, fusiles cortos y livianos, escopetas Itaka, ametralladoras pesadas, lanzagranadas, morteros livianos, gases, lanzadores de cohetes, jeeps blindados, vehículos todo terreno, helicópteros, escudos y visores nocturnos).

Este proyecto, dejaba la organización en manos del Ministerio del Interior, incluso las operaciones financieras que suponían un presupuesto estimado en 1.500 millones de dólares. Hacia marzo el subsecretario de Seguridad Interior, Hugo Franco, había señalado la necesidad de contar con un listado de proveedores, y si bien esta lista no había sido cerrada se concretó en ese mismo mes una reunión del ministro del Interior, Carlos Ruckauf y del subsecretario, con un representante en la Argentina de una empresa francesa ligada con el Ministerio de Interior Francés.<sup>10</sup>

***Un nuevo elemento aparece visible en relación con la cuestión de la seguridad. La asociación entre protestas sociales y delito.***

Es en virtud de esta noticia que el ministro de interior explica públicamente los alcances del nuevo organismo de seguridad señalando que la Secretaría “sólo intervendrá en eventuales protestas sociales si es que se producen hechos delictivos”. Ante la pregunta de si entre los delitos en que entenderá el organismo se consideran las protestas populares como la ocurrida en Santiago del Estero, el ministro señaló que “algunas cosas fueron delitos; quemar una propiedad pública obviamente lo es, al igual que quemar la casa de un ciudadano; pero otras no, son meras protestas sociales, que son lícitas y que deben inclusive, ser alentadas” (La Nación, 16/5/94)

Con el correr de los días se hacen más visibles los enfrentamientos tanto dentro de distintos sectores del partido oficialista como con los poderes políticos de las provincias. Las provincias que por ley adhirieron al Consejo de Seguridad y que con la creación de esta Secretaría deberían replantear sus sistemas de seguridad hicieron pública su inquietud, e incluso algunas provincias consideraron la posibilidad de autoconvocarse a través de sus ministros de gobierno (Clarín, 16/5/94, p.13)

Por su parte, el Ministerio de Economía señaló que la creación de la Secretaría está enmarcada en la política de reordenamiento del gasto. El equipo del ministro Cavallo argumentó que las áreas de seguridad que hoy dependen de Interior y Defensa podrían “elevar la eficiencia del gasto tal como ocurre en el resto de la administración pública” (Página 12, 17/5/94, p.4), tanto en la administración central como en las provincias. El criterio de economía es que los gastos, especialmente los de seguridad social (pasividades, asistencia sanitaria y habitacional), se pueden ejecutar con mayores niveles de eficiencia.<sup>11</sup>

Un primer efecto de las presiones tanto de las Fuerzas de Seguridad como del grupo del partido oficialista encabezado por el secretario general de la presidencia Eduardo Bauzá que se abroquelaron en su oposición al proyecto del Poder Ejecutivo impulsado por el ministro de Economía, fue que Julián Licastro no manejaría la estructura de la nueva Secretaría sino que sólo coordinaría a las Fuerzas de Seguridad ya que la disposición de las tropas seguiría en manos de los Ministerios del Interior y Defensa.

Sin embargo, Licastro aún avalado por el ministro de Economía, presentó el 16 de mayo en una serie de reuniones que tuvo con distintos funcionarios oficiales, entre ellos el ministro del Interior, un borrador titulado “Hoja de Avanzada” donde señala cuáles serían las funciones de la Secretaría que designó con el nombre de Secretaría de Protección a la Comunidad. Entre ellas se destacan: “Efectuar la coordinación de Inteligencia con los organismos especializados correspondientes (no especifica cuáles). Supervisar la coordinación con otras instituciones policiales y de seguridad extranjeras a los fines del cumplimiento de los acuerdos convencionales internacionales (no especifica cuáles). Supervisar la planificación presupuestaria y de administración racional de los recursos financieros y logísticos” y, como “Síntesis de funciones y misiones” señala en el mismo documento “Concertar la acción preventiva de seguridad” y “Coordinar las acciones específicas de la secretaría con organismos de otros ministerios, dentro del concepto de seguridad integral (situación política, económica, social y cultural)” (Clarín, 17/5/94, p.11)

Esto no hizo más que provocar el estallido público de la crisis de gabinete, el Poder Ejecutivo debió el 17 de mayo postergar el decreto de creación de la Secretaría. Cavallo pidió plenos poderes para Licastro, Bauzá que sólo sea un coordinador.

De este modo se hicieron evidentes los dos proyectos en pugna, que lo que los diferencia esencialmente es la separación o no entre “política y seguridad” y la disputa por el control de los recursos ya que, el área de seguridad se caracteriza por la posibilidad de realizar compras directas.

**Los dos proyectos en pugna**

	<b>Ministerio de Economía<sup>12</sup></b>	<b>Secretaría General de la Presidencia<sup>13</sup></b>
<b>Tipo de Secretaría</b>	Se pretende plenos poderes para la Secretaría y recorte de poderes para Interior y Defensa. El proyecto es la unificación en un solo organismo de las Fuerzas de Seguridad, la Secretaría de Prevención y Lucha contra el Narcotráfico y la SIDE. Estaría integrada por tres Subsecretarías y tres Jefaturas a cargo de la Policía Federal, la Prefectura Naval y la Gendarmería Nacional.	Un organismo de coordinación que no altere las facultades dispuestas actualmente por las leyes de Seguridad Interior y Defensa vigentes que especifican que el ministro del Interior es el titular del Consejo de Seguridad. Se pretende atemperar las facultades y poder de la Secretaría. La misma estaría conformada por tres subsecretarías que se encargarían del planeamiento del futuro Ministerio de la Seguridad, del presupuesto del eventual organismo y del manejo del cuerpo de elite.
<b>Intervención</b>	Elaboración de políticas, coordinación de inteligencia con organismos especializados, instituciones policiales y servicios extranjeros.	Delitos Federales graves como el narcotráfico y contrabando y excluir expresamente aquellos referidos a la alteración del orden público (estallidos sociales).
<b>Dependencia</b>	Directa del Poder Ejecutivo.	Se mantendría relación directa con el Poder Ejecutivo pero con dependencia funcional del Consejo de Seguridad Interior.
<b>Efectivos</b>	Comando operacional de las Fuerzas de Seguridad y coordinación de los Servicios de Inteligencia, como cuerpo de elite bajo las órdenes del secretario de Seguridad Nacional.	Fuerza especial de elite o despliegue rápido a disposición directa del Ministerio del Interior.
<b>Presupuesto</b>	Impulsa que todos los fondos de las Fuerzas de Seguridad y las dos Secretarías funcionen en una sola caja.	Las partidas de cada Fuerza de Seguridad seguirán asignadas como figuran en el presupuesto ya aprobado.

El que se hicieran públicos los dos proyectos en pugna y visibles las aspiraciones de poder y disputas en el seno del gobierno, provocó una serie de declaraciones de tono cada vez más subido que daban cuenta de una confrontación cada vez mayor.

El secretario general de la presidencia declaró “esto es una guerra y la tenemos que ganar”, el presidente de la nación, a modo de advertencia y con el claro objetivo de que se revealen las distintas posiciones señaló “no queremos dar un sólo paso en falso, pero la medida se va a llevar a cabo y al que le guste bien, y al que no ya sabe lo que tiene que hacer” (La Nación, 19/5/94, p.1)

Por su parte, los medios periodísticos, quienes a esta altura de los acontecimientos parecen haberse convertido en la arena pública por excelencia, aportaron más datos. En los primeros días del mes de mayo estuvo en la Argentina el jefe del Comando Sur de las Fuerzas Armadas Norteamericanas, Barry Mc. Caffrey. El Comando Sur es el organismo de los Estados Unidos que analiza todo lo relativo a Fuerzas de Seguridad en la región sur de América.

Mc. Caffrey consultó al Estado Mayor Conjunto respecto de las leyes que regulan la intervención de los militares nacionales en asuntos de narcotráfico. En nuestro país, las Fuerzas Armadas sólo pueden brindar apoyo logístico, con lo cual el general norteamericano tomó nota de la imposibilidad argentina de participar de la lucha contra los carteles del narcotráfico (La Nación, 19/5/94, p.10).

Este acontecimiento más la reciente presencia en el país de miembros de la DEA que incluyó reuniones con la Presidencia y la sugerencia del Departamento de Estado Norteamericano a Cavallo en el mes de abril en el sentido de que “la lucha contra la droga” requiere necesariamente un absoluto control del gasto para optimizar resultados, aportó otros elementos para la lectura del conflicto de poderes en el seno del gobierno.

En los días siguientes (18 y 19 de mayo) siguieron haciéndose evidentes los conflictos. Los gobernadores de las provincias de Santa Cruz, Néstor Kirscher y de Córdoba, Eduardo Angeloz hicieron pública su total disconformidad con la creación de la Secretaría. Por su parte, el dirigente gremial jujeño Carlos Santillán declaró que “el terrorismo de estado está por instalarse” y en su participación en la marcha de los jubilados en la Capital Federal, convocó a las instituciones democráticas a pronunciarse (Página 12, 19/5/94, p.2).

La Policía Federal a través de su jefe el Comisario Jorge Passero, decidió hacer pública la oposición de la institución a la subordinación a la futura Secretaría de Seguridad, y convocó a una reunión de la plana mayor donde se discutiría el tema.

La Prefectura también hizo saber al ministro de Defensa de su oposición al proyecto. En el caso de Prefectura además se generó otro conflicto, el ministro Camilión sostuvo que si dicha fuerza pasara a depender de la Secretaría de Seguridad “las funciones propias de la defensa nacional deben quedar en manos militares. Así el control que actualmente ejerce la Prefectura en aguas marítimas pasaría a la Armada, tal como

---

ha sido el deseo de los marinos desde hace mucho tiempo. En ese caso la Prefectura quedaría disminuida a una especie de contralor de ríos y puertos” (Página 12, 19/5/94, p.2), hasta ese momento la fuerza venía manteniendo un perfil bajo, diferente del asumido por la Policía Federal.

Los hechos se precipitaron al punto que el Poder Ejecutivo debió postergar, según señalan los periódicos, la firma del proyecto en pos de lograr un acuerdo. Sin embargo, algunas posiciones se radicalizaron o manifestaron mayor dureza, el ministro de Defensa, Oscar Camilión declaró que “las funciones específicas de la Prefectura y la Gendarmería no pueden ser transferidas” (Página 12, 20/5/94, p.2) a la Secretaría de Seguridad, ahora de Protección a la Comunidad aunque señaló que no se oponía a que se organizara un esquema de seguridad, pero bajo el marco legal existente.

Sumado a esto, una cinta con la voz grabada de Licastro donde manifestaba que manejaría políticamente el presupuesto, los pases y ascensos de la policía, así como que en esa fuerza de debía “romper la coraza de la corrupción” llegó a manos de la Policía Federal, lo cual provocó la terminante toma de posición de la institución contra el proyecto de creación de la Secretaría. Al mismo tiempo el jefe de Gendarmería, Timar Musumeci, tuvo una entrevista de urgencia con el Ministro de Interior para pedir explicaciones no sólo por las declaraciones de Licastro en la cinta, sino también por la intención del mismo de poner generales al frente de la Policía y la Gendarmería y a un almirante como jefe de Prefectura, ya que esta situación activaría el conflicto interagencial entre Gendarmería y Ejército. Por su parte el Estado Mayor Conjunto manifestó su opinión desfavorable a la creación de la Secretaría, a través de un informe reservado.

En el marco de este conflicto, el embajador de los Estados Unidos, James Cheek participó en una ceremonia realizada en el helipuerto de la Prefectura Naval donde entregó equipos para la lucha contra el narcotráfico. Si tenemos en cuenta lo mencionado más arriba respecto del lugar de las Fuerzas Armadas en la represión del narcotráfico, podemos ver esta intervención de los Estados Unidos como una directa presión a la modificación de la legislación vigente. En este acto Cheek señaló que “estamos luchando contra las drogas en los Estados Unidos y estamos tratando de apoyar a los miembros de las fuerzas argentinas de seguridad” y mencionó a la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional, la Aduana, la Policía Federal y las policías provinciales. Ante la presencia del secretario de Prevención y Lucha contra el Narcotráfico, Alberto Lestelle y del prefecto Jorge Maggi, Cheek hizo pública su satisfacción por la posibilidad de que el Congreso sancione una nueva legislación antinarcóticos y declaró que “en Estados Unidos tenemos confianza en que las fuerzas de seguridad argentinas vencerán en la lucha contra las drogas” (Página 12, 20/5/94, p.3)

Como modo de articular una oposición consistente al proyecto de creación de la Secretaría, las Fuerzas de Seguridad consultaron a un grupo de juristas que produjeron un informe respecto de las incompatibilidades y superposiciones legales y técnicas del proyecto con las leyes de Defensa Nacional (23.354) y la de Seguridad Interior (24.059).

En el marco de la imposibilidad de articular una síntesis entre estos dos proyectos en pugna, el 19 de mayo aparece un tercer proyecto de manos del ministro del Interior, Carlos Ruckauf y del secretario legal y técnico de la presidencia, Carlos Corach. En este borrador de decreto se propone que la Subsecretaría de Seguridad ascienda a Secretaría pero que permanezca bajo la órbita de Interior. El eventual secretario podría presidir el Consejo de Seguridad por delegación del ministro además de contar con una doble dependencia, que habilitaría al secretario para reportar sobre ciertas cuestiones en forma directa al Poder Ejecutivo. Aquí ya no se menciona el comando de ninguna fuerza de elite y tampoco de ninguna de las tres Fuerzas de Seguridad involucradas en el modelo original (Clarín, 20/5/94, p.3).

Así las cosas, se organizó una reunión de gabinete que se realizó en La Rioja, el viernes 20 de mayo. Se suponía que habían avanzado las negociaciones para el acuerdo y que de este encuentro surgiría el decreto de instrumentación de la Secretaría que comandaría Julián Licastro. La norma de necesidad y urgencia se redactaría sobre la base de ese tercer proyecto más arriba mencionado. Sin embargo la reunión de gabinete desembocó en un nuevo escándalo que los medios describieron con detalle, incluida la salida intempestiva del ministro de Economía de la residencia del gobernador riojano. Las explicaciones del escándalo no trascendieron el nivel de la excusas y explicaciones de compromiso a los medios, sin embargo no es necesaria demasiada sagacidad para advertir que las negociaciones aún no habían terminado. Lo que sí ocurrió fue una nueva dilación. Se pasaba a un “cuarto intermedio” hasta la semana siguiente. Ya los tiempos se acortaban, el 25 de mayo se inauguraban las sesiones de la Convención Nacional Constituyente, y el gobierno no deseaba que este conflicto interfiriera en los acuerdos del Núcleo Básico de Coincidencias acordado con el radicalismo.

Por su parte la Prefectura decide declarar públicamente a través de su secretario general y ya no a través del ministro de Defensa, su clara oposición a la creación de la Secretaría “ninguna circunstancia modificará la esencia de la institución” declaró (Página 12, 21/5/94, p.3)

### ***Una Tregua***

En cuestión de días, con motivo de la proximidad de la Convención se pretendió desde el gobierno reducir al menos públicamente el nivel de conflicto desatado con motivo de la creación de la Secretaría de Seguridad, al tiempo que comenzó a circular la versión del alejamiento de Julián Licastro como el hombre que se haría cargo de la nueva estructura. El nuevo perfil que toman los sucesos, tal vez debido al interés en que este conflicto no interfiriera en la Convención próxima a inaugurarse, se centra en el desplazamiento de la figura del coordinador; sin embargo, a pesar de los recaudos tomados, se hacen públicas las desavenencias entre Ruckauf y Corach, quienes en conjunto habían redactado el tercer proyecto, propuesta de síntesis. Según lo informado

---

por los periódicos, el ministro de Interior, Carlos Ruckauf habría tenido una reunión con el operador político de Cavallo, Guillermo Seita, para expresarle su apoyo al proyecto de Economía.

De este modo, Eduardo Bauzá y Domingo Cavallo, acordaron el 23 de mayo junto a Carlos Ruckauf una tregua en la disputa por la Secretaría de Seguridad después de diez días de enfrentamientos dentro del gobierno. A esa fecha, y como expresión del acuerdo, motorizado por el presidente Carlos Menem, Cavallo declaró públicamente que no era conveniente la creación de ese organismo hasta tanto no estuvieran claros sus objetivos. Estas declaraciones crearon una inmediata reacción en la oposición, Raúl Alfonsín encabezó una severa crítica a la gestión del gobierno.

En Economía sin embargo seguían con el proyecto pero ya se había descartado la figura de Julián Licastro.

Ante los crecientes rumores de cambios en el gabinete, el presidente dijo que “no hay fuego” en el gobierno y que no habrá cambios en su gabinete. Al mismo tiempo ratificó que “sigue en pie” en el gobierno la idea de llevar adelante esa Secretaría (Clarín, 24/5/94, p.2/3).

Bauzá, Cavallo y Ruckauf acordaron una tregua: pacto de silencio y no agresión entre ambas partes hasta que la Convención Constituyente -que sesionaría desde el día siguiente- aprobara la reelección de Carlos Menem.

Este acuerdo partía de un miedo común: unos y otros temían un costo demasiado alto para el gobierno si seguían por la senda de conflicto y enfrentamiento. Bauzá y Cavallo unificaron criterios después de haber pasado -en distintos momentos- por el despacho presidencial.

Allí se definió que el presidente Menem saldría a respaldar la continuidad de los actuales integrantes del gabinete pero quedó claro que no quería más “sangre”.

La tregua significaba que además de la no agresión pública los técnicos de ambos bandos comenzaran a trabajar para pulir un proyecto consensuado para la creación de la secretaría de seguridad.

Ya no sería Licastro el hombre que la encabezaría. El ala política (Bauzá, Ruckauf) puso allí una prioridad sobre el tapete: la Convención Constituyente (Clarín, 24/5/94, p.3 y 4).

Las declaraciones del ministro Carlos Ruckauf señalan que es importante y necesario separar las funciones que desarrolla la cartera a su cargo y que “mezclar” la seguridad y la política “no es lo adecuado”, marcando así un punto de acercamiento con la línea encabezada por el ministro Cavallo respecto de diferenciar política de seguridad. Ruckauf explicó que la propuesta gubernamental de crear la Secretaría de Protección a la Comunidad pretendía “optimizar el funcionamiento de la estructura de seguridad”. y dijo que las diferencias con Cavallo fueron resultado de las diferencias en cuanto a cómo “implementar” la secretaría.

El silencio público, resultado del acuerdo entre los dos grupos enfrentados, fue

cumplido a rajatabla. Tal vez podría pensarse, siguiendo a Oszlak y O'Donnell, que este silencio pactado operó como una primera "resolución" de la cuestión, ya que fue opacado por el gran tema: la Convención Constituyente y la reelección de Menem.

### *Volviendo a la escena pública*

Este "silencio de radio", recién volvió a romperse -y no es metáfora ya que el tema desapareció virtualmente de los medios de comunicación- el 1 de julio de 1994 cuando reaparece en los periódicos la cuestión de la seguridad.

El entonces ministro del Interior, Carlos Ruckauf, retoma la cuestión en el mismo punto en que había sido suspendida: la necesidad de optimizar los recursos en materia de seguridad. A seis días de concretarse la Marcha Federal se realiza una reunión en Casa de Gobierno entre el ministro y veintidós gobernadores provinciales que han prestado consenso a la propuesta de enviar un proyecto al Congreso de la Nación de modernización de las Fuerzas de Seguridad.

Este proyecto sustenta la necesidad de "modernización" en el siguiente cuadro de situación: sostienen que se cuenta con recursos humanos suficientes pero que falta soporte tecnológico lo que no permite un desempeño eficiente de los mismos.

En virtud de este cuadro, se proponen seis programas de acción que postulan la necesidad de: 1-creación de unidades especiales de prevención de la delincuencia, 2-creación de un sistema anti-incendios, 3-transporte terrestre, 4-transporte aéreo (helicópteros), 5-control, comando, comunicación e inteligencia, y 6-creación de la Escuela Nacional de Seguridad Pública.

El primer programa propone la instrumentación de los siguientes puntos:

- uniformidad del sistema organizativo, del equipamiento y de la formación profesional;
- programación y coordinación de las operaciones centralizadas por el Ministerio del Interior;
- apoyo logístico del Ministerio de Defensa para el desplazamiento de las Fuerzas Armadas y de la SIDE para provisión de información en situaciones críticas.

Al día siguiente las Fuerzas de Seguridad declaran desconocer la existencia de este proyecto y manifiestan haber sido tomadas por sorpresa, piden entonces tiempo para evaluarlo y tomar posición antes de firmar el acta de compromiso.

De aquí se desprende la evidencia de que las diferencias, las tensiones y los distintos proyectos aún persistían, el conflicto volvía a la escena pública, sin embargo un acontecimiento no previsto aceleraría los tiempos.

---

## **Segundo tiempo**

El 19 de julio ante el atentado terrorista a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) el 18 de julio, el Poder Ejecutivo creó por decreto la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad, que dependería directamente del jefe de estado y estaría en manos del brigadier retirado Andrés Antonietti, figura de confianza de Menem, y quien en 1993 resultó designado para frenar el estallido social en Santiago del Estero.

Al conocerse la decisión, el titular de la Delegación de Asociaciones Israelitas (DAIA) Rubén Beraja, puso reparos a la decisión, exigió el esclarecimiento del atentado y señaló que “Hay que extremar las medidas de seguridad, pero que no se entienda que la DAIA está favor de crear la supersecretaría. Ella fue creada con otros objetivos que pueden lesionar los principios democráticos. Puede ocurrir que la nueva secretaría no pueda ser manejada por el propio gobierno y se convierta en una tema de temor para la opinión pública” (Página 12, 20/7/94, p.2).

Un abanico de dirigentes políticos y sindicales entre los que se destacaron el Radicalismo, el Frente Grande, el Pacto Autonomista Liberal, organizaciones estudiantiles como la FUBA, y organizaciones gremiales manifestaron su oposición a la creación de la Secretaría y a la designación del brigadier Antonietti como su titular.

Los ministros Carlos Ruckauf y Oscar Camilión, que debían, a partir de esta decisión ceder al brigadier Antonietti su poder real sobre las Fuerzas de Seguridad optaron por callar. El presidente explicó a su gabinete que la respuesta política al atentado terrorista debía ser la creación de la Secretaría de Seguridad Nacional. Tanto Eduardo Bauzá, como el titular de la SIDE Anzorreguy, como los ministros Camilión y Ruckauf aceptaron la decisión.

El secretario de Medios de Comunicación, Horacio Burzaco, explicó que “esta secretaría fue creada para optimizar los recursos materiales frente a hechos delictivos como el atentado a la AMIA” (Página 12, 20/7/94, p.2)

El presidente Carlos Menem declaró “Se imaginarán que este tipo de atentado lo realizan comandos que actúan desde afuera, de esto no hay duda, pero con apoyo logístico desde adentro. Son los que incitan permanentemente a la violencia, nos hablan del santiagueño, del argentinazo, estos son en alguna medida los elementos internos que evidentemente sirven de apoyo logístico a este tipo de accionar de la violencia terrorista a nivel internacional” y dijo que la Secretaría “está para garantizar la vida, la libertad y la propiedad de las personas. Es lo que se hace en los principales países del mundo. En la Argentina, donde se vive en paz, por ahí, pese al atentado en la embajada de Israel, hayamos olvidado, no sé, no olvidado, pero por lo menos, aflojado un poco el tema de la seguridad” (Página 12, 20/7/94 p. 2 y Clarín, 20/7/94, p. 14/15).

La creación de la Secretaría que otorga poder a Antonietti quien deberá sólo reportar al presidente, implicó la caída del subsecretario Hugo Franco, quien estaba apadrinado por Bauzá.

La presión ejercida por Cavallo para incorporar algún hombre que responda a él en la Casa de Gobierno, desembocó en la designación de uno de sus colaboradores más directos, Guillermo Seita en reemplazo del actual secretario de Medios de Comunicación, Horacio Burzaco.

En cuanto a las agencias de las Fuerzas de Seguridad, en la Policía Federal el comisario Jorge Passero y su segundo, el jefe de la institución, comisario Juan Beltrán Varela renunciaron a sus puestos, junto a ellos renunciaron también nueve comisarios. Estas renunciaciones fueron muestra de disconformidad por la creación de la secretaría a la que la fuerza se había opuesto desde un principio. Sin embargo el ministro del Interior sostuvo que el relevo policial lo había resuelto con el aval del presidente porque se creía necesario producir un cambio en la conducción luego del atentado contra la AMIA.

Fuentes de la fuerza señalaron que Passero renunció “en total disconformidad” e indicaron que “aquí se está utilizando como excusa el atentado para cambiarnos de jurisdicción. No vemos que es lo que se resuelve. Nosotros, por ejemplo, fuimos facultados por el presidente para realizar vigilancia en los aeropuertos, pero esa decisión nunca se llevó a cabo. Si lo hubieran hecho, no se entraría con tanta facilidad al país” (Clarín 21/7/94 p.14 y Página 12, 21/7/94, p.7)

En sus lugares fueron designados como Jefe el comisario general Adrián Juan Pelacchi y como segundo el comisario general Pablo Baltasar García. Pelacchi, quien asumió el viernes 22 de julio conducía la Superintendencia de Drogas Peligrosas y es sobreviviente de un atentado de Montoneros que en julio de 1976 destruyó el comedor de la entonces Superintendencia de Coordinación Federal que era la dependencia que coordinaba las acciones policiales contra “la subversión” (La Nación, 21/7/94).

De este modo el Ministerio del Interior pierde la conducción formal de la Policía Federal. El ministro Ruckauf, sin embargo al 20 de julio aún no había respaldado públicamente la designación de Antonietti. En las últimas horas de la noche de ese día, Ruckauf dió órdenes precisas al nuevo jefe policial para encarar la investigación del atentado y garantizar la seguridad en los colegios judíos. Esa tarea, sin embargo, ya desde la tarde, le correspondía al brigadier Antonietti.

Por su parte, Oscar Camilión respaldó la designación de Antonietti “va a andar muy bien. Viene de desempeñarse en Santiago del Estero, donde ha trabajado con plena satisfacción” dijo (Página 12, 21/7/94, p.6) .

Antonietti, a diferencia de todos los demás secretarios de Estado no asumió en el Salón Blanco de la Casa Rosada sino en una ceremonia privada en el despacho presidencial.

### ***La cristalización institucional***

Resultado de disputas, pujas de poder y negociaciones entre los sectores enfrentados, en el Decreto 1193/94 publicado en el Boletín Oficial del jueves 21 de Julio

---

de 1994 se declara que “vista la Ley Nro. 24.509 de Seguridad Interior y su Decreto Reglamentario Nro. 1273/92 que constituyen instrumentos de suma importancia para la seguridad interior y en consecuencia la vida democrática del país.

Que la reiteración de hechos delictivos que caen bajo la competencia de la justicia federal, entre los que se destaca los atentados terroristas como el producido en la Sede de la ASOCIACION MUTUAL ISRAELITA ARGENTINA (AMIA), requiere optimizar los recursos materiales y humanos para la lucha contra el delito.

Que los artículos 8 de la Ley 24.509 y 5 inc. 2 de su Decreto Reglamentario han delegado en el señor Ministro del Interior y por su intermedio en la SUBSECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR facultades que corresponden al PODER EJECUTIVO NACIONAL.

Que es menester en las actuales circunstancias que el Primer Magistrado reasuma esas facultades y las delegue en un organismo que concentre solamente las funciones de seguridad interior...

...el Presidente de la Nación decreta:

Art. 1 -Crease en jurisdicción de la PRESIDENCIA DE LA NACION, la SECRETARIA DE SEGURIDAD Y PROTECCION A LA COMUNIDAD, asignándole las facultades que le fueran delegadas al señor Ministro del Interior y a la SUBSECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR por la Ley Nro. 24.509 y el Decreto Nro. 1273/92, entre ellas la de presidir el CONSEJO DE SEGURIDAD INTERIOR; sin perjuicio de las atribuciones propias de las jurisdicciones provinciales.

Art. 2 -La Secretaría creada por el artículo 1 del presente, asistirá en forma directa al señor Presidente de la Nación, en todo lo concerniente a la seguridad interior. Los Ministros del Interior y de Defensa pondrán a disposición de ella la totalidad de los recursos humanos y materiales que se les requiera para el cumplimiento del presente decreto de conformidad a la legislación vigente y sin perjuicio de la dependencia orgánica que las fuerzas de seguridad y policiales tienen con los ministerios citados.” (Boletín Oficial 27.937, 1ra. Sección, 21/7/94. Transcribimos sólo las partes del decreto que son de nuestro interés, por lo demás el resto del texto del presente decreto trata de cuestiones de forma).

La creación de la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad aparece de este modo como una “cristalización institucional”. Los efectos de los conflictos intraburocráticos como resultado de la toma de posición inicial del Poder Ejecutivo ante la cuestión de la seguridad desembocó en la atribución de las facultades de un organismo (Subsecretaría de Seguridad Interior) a un otro nuevo creado a tal efecto, redistribuyendo de este modo facultades, atribuciones y recursos que evidencian distribuciones de poder al interior del aparato del estado. Así la nueva Secretaría queda formalmente encargada

del tratamiento y eventual resolución de los asuntos vinculados con esta cuestión y deberá desenvolverse en una relación ambigua y conflictiva con otras burocracias.

### *Coletazos*

Si bien nosotros nos propusimos dar cuenta sólo de este proceso generado desde el momento en que se detecta la inicial toma de posición pública por parte del estado hasta la cristalización de la misma en una nueva -en este caso- estructura institucional, el tiempo no se detuvo.

El decreto provocó no sólo el rechazo ya comentado de dirigentes de la comunidad judía sino también de la oposición: el Radicalismo y el Frente Grande encabezaron las declaraciones públicas.

Al 27 de julio, transcurrida una semana de la designación de Antonietti, y ante la imposibilidad de encontrar quien ocupe la subsecretaría de la Secretaría, éste se reunió con el ministro de Economía para pedirle presupuesto y anunciar que “no tendré segundo” (Clarín, 28/7/94), sin embargo el 29 de julio aún sin designación oficial el ex-jefe federal de Río Gallegos Federico Pinto Kramer se presentaba en los despachos oficiales como subsecretario de Seguridad y al 31 de julio los periódicos publicaban los nombres de los posibles integrantes del futuro equipo: el general (r) Heriberto Auel, el vicealmirante (r) Fausto López y el mencionado Pinto Kramer.

Los efectos de las disputas desatadas por la creación de la Secretaría, se hicieron evidentes hasta en la cuestión de la localización física de la misma. La nueva secretaría hasta esa fecha no tenía edificio propio, el nuevo secretario manifestó querer ocupar oficinas de la Casa Rosada, pero no encontró quien se las cediera, y se negó a ocupar el que fuera despacho del subsecretario del Interior, Hugo Franco. Por su parte tanto la SIDE, como los militares y la Policía se manejaban con recelo.

Sin embargo, la polémica por los segundos continuaba: la Comisión Bicameral que en el ámbito del Congreso está encargada de controlar los servicios de seguridad e inteligencia a través del Diputado Miguel Angel Toma planteó el 1 de agosto su disgusto por los nombres que circulaban para acompañar a Antonietti. Entre los argumentos se señala que “Pinto Kramer cuando fue juez, ordenó la captura de todos los dirigentes que en el '79 firmamos una solicitada protestando por las violaciones a los derechos humanos y Auel siempre tuvo buenas relaciones con los carapintada y es el promotor de la doctrina de neoseguridad” declaró Toma (Clarín, 1/8/94).

Por su parte, el gobierno nacional, continuando con la cuestión de la seguridad anunciaba que la semana siguiente enviaría al Congreso dos proyectos de ley antiterrorista.

El ministro de Justicia, Rodolfo Barra, tipificó el delito de terrorismo como “daños a las personas o cosas con la utilización de explosivos, armas o elementos similares, cuyo objetivo sea causar temor a sectores de la población por causas raciales, religiosas o políticas” (Clarín, 30/7/94, p.2 y 3). Las nuevas normas previenen además

---

penas de 10 a 25 años de prisión y la creación de un fondo para recompensas. Barra agregó que se modificarán dos artículos del Código Penal y tres del Código de Procedimiento en lo Penal. Con la nueva legislación se encuadraría también la “incitación pública” y la “apología del delito”. Las calificaciones del Poder Ejecutivo de “activistas profesionales” y “terroristas” a los manifestantes de Santiago del Estero y demás movimientos sociales de protesta, permite imaginar la asociación de movilizaciones gremiales y protestas sociales en general con la figura del delito. Queda por verse el rumbo que tomará.

El debut en sus funciones de la Secretaría de Seguridad, fue con un asunto interno. Al mismo tiempo que se declaraba ilegal el paro nacional de actividades previsto para el 2 de agosto el brigadier Antonietti se reunió el 29 de julio con empresarios y sindicalistas del transporte para “garantizar la prestación de los servicios mínimos y que no haya agresiones a los choferes que decidan no acatar la medida de fuerza”.

## CONSIDERACIONES FINALES

Intentamos presentar, de modo estilizado, cómo se desarrolló el proceso de resolución de una política estatal vinculada a la cuestión de la seguridad interna.

La tensión entre el excesivo detalle y un despojado esquematismo fue una constante preocupación al momento de desarrollar este trabajo. Por otra parte, la característica de las fuentes (periódicos) con las que fundamentalmente hemos trabajado, agregan un inconveniente adicional: se trata de información que posee un grado de elaboración y sesgo propio difícil de ponderar.

Con todo, creemos que se abren dos vías interesantes para proseguir.

Una de ellas es la que se vincula con la morfología y la lógica de lo estatal.

La resolución de una cuestión produce una “sutura”, un intento de solución que al cristalizarse en una institución, congela al problema. Así, el problema como cuestión social desaparece al convertirse en una institución, en nuestro caso la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad y de este modo pasa a gobernarse con la lógica de lo estatal y a adquirir su dinámica propia (Thwaites Rey, 1993).

Si observáramos la morfología estatal como si fuera un mapa, cada nudo, cada marca sobre la superficie sería la representación de una institución que nos estaría hablando de las respuestas, de las resoluciones desde el estado ante una cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1982) y del ingreso de la cuestión en la arena, en el territorio y la lógica de lo estatal. El mapa de las instituciones estatales en cada caso histórico, la arquitectura institucional del estado, aparece de este modo como “nudos de sutura de las áreas que las contradicciones subyacentes han rasgado en su superficie” (Thwaites Rey, 1993 y O’Donnell, 1984).

Lo interesante, en el caso abordado es la posibilidad de analizar la lógica de los

conflictos, disputas y coaliciones que se desenvuelven “dentro” del estado por la influencia y el control de las distintas agencias burocráticas para poder dar cuenta de *cómo se hace política* en una coyuntura histórica determinada. Una lógica que da cuenta de cómo la propia estructura del estado se despliega a partir de los resultados de los conflictos estructurales a la vez que configura otros posteriores (Brown y Erie, 1984).

Otra de las vías de análisis que se abre para abordar la cuestión de las relaciones entre la sociedad civil y el estado que apenas hemos mencionado es la que se vincula con los procesos de construcción de hegemonía. En este punto resulta sumamente atractivo el análisis propuesto por Dario Melossi (1992b) respecto de la disputa por la hegemonía en la esfera de ley en la que están involucradas las elites morales, individuos y grupos que tienen éxito en expresar, en función de su propiedad sobre áreas específicas de la vida social, el deber ser social y normal (normativizado).

Si recorriéramos exhaustivamente las líneas interpretativas de los discursos de los miembros de las distintas agencias e instancias estatales involucradas en la cuestión de la seguridad e incluso los discursos massmediáticos sería posible advertir la utilización instrumental de la denominada “ola de violencia” para discutir y redefinir públicamente determinados aspectos normativos de la sociedad.

El proyecto de ley de seguridad y el control social, y la posición de las agencias y el aparato de estado ante estas cuestiones se constituyen en indicadores de cómo se perciben en una coyuntura determinada las cuestiones del orden y el control desde las elites morales y sociales.

En todo caso, los discursos como los citados del Poder Ejecutivo, ministros, miembros del Poder Judicial, que plantean la necesidad de incrementar el control e imponer mayor severidad en el castigo (para garantizar la seguridad interna) se vinculan más con la percepción que tienen las elites legales, políticas e ideológicas en los períodos de inestabilidad social y política que con un incremento real de las tasas de comportamiento delictivo.

Más específicamente, aquellos que están autorizados para identificar y rotular los problemas sociales, a los que Melossi llama *elites morales*, operan para controlar una situación que perciben como amenazante para las bases políticas, socioeconómicas y culturales, que ellos identifican con la defensa y promoción de su propia hegemonía.

Esto no supone que las elites no esten en conflicto o que los conflictos no se desarrollen dentro de ellas, en todo caso la emergencia de proyectos en competencia puede ser vista como efecto de esos conflictos que producen una instancia de negociación y confrontación por el poder del recurso punitivo, por la atribución de sentido a la cuestión del orden y la seguridad.

Consideramos que estas dos vías aparecen como ricas vertientes interpretativas para avanzar en el análisis de las políticas estatales vinculadas con la cuestión de la seguridad y el control social.

---

Ambas, permitirían inscribir las decisiones y resoluciones de la cuestión en un universo de sentido que daría cuenta de las correlaciones de fuerza existentes entre estado y sociedad civil.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Este trabajo es una versión modificada de aquel que presentáramos con el título “La Cuestión de la Seguridad. Consideraciones acerca de la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad” en octubre de 1994 al finalizar el curso “Estado y Sociedad” a cargo de los profesores Oscar Oszlak y Mabel Thwaites Rey. Dicho curso forma parte de la Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas-UBA/INAP.
- <sup>2</sup> Esta expresión ha sido tomada de Oszlak (s/f.b).
- <sup>3</sup> Oszlak y O'Donnell señalan que en este marco de análisis la “resolución” de una cuestión supone su desaparición como tal sin implicar su efectiva y sustantiva solución. En este sentido amplio la resolución puede deberse a la aparición de otras cuestiones que opaquen la considerada, a la desestimación de su sustantiva solución, a represión o eliminación del sector social que la planteaba, en fin, esta resolución a la que se hace referencia “...puede ir desde intentos de solución ‘sustantiva’ hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de ‘resolución’”(Oszlak y O'Donnell, 1982).
- <sup>4</sup> Es importante en este punto señalar que en cuanto a tomas de posición, las del estado cuentan con una especificidad diferencial, no sólo por su posibilidad objetiva de producir consecuencias importantes fundamentalmente porque están respaldadas por normas de cumplimiento obligatorio sino porque además están sostenidas por una *ultima ratio* fundada en el control de superiores medios de coacción física (Oszlak y O'Donnell, 1982).
- <sup>5</sup> El demarcar la univocidad y unidimensionalidad de un problema no niega la problematización de un asunto, pero determina el sesgo y los límites del universo de sentido donde éste se inscribe. El plantear este tema como condición necesaria le otorga un rasgo de inevitabilidad que puede llegar al tiempo que a despolitizarlo, a naturalizarlo.
- <sup>6</sup> Los casos mencionados están documentados en el Informe de Violencia Institucional y Urbana 1993 del Centro de Estudios y Legales, en cuya elaboración hemos participado.
- <sup>7</sup> El gobierno de la provincia de Buenos Aires ante las crecientes demandas de seguridad anunció en enero de 1993 la implementación del Plan de Seguridad Bonaerense (Pita, 1993) En el caso particular de la “violencia en los medios de transporte” desde diferentes agencias de gobierno se propuso la presencia camuflada de policías de civil en los colectivos o la realización de operativos de control a todos los pasajeros en colectivos elegidos al azar (Tiscornia, 1994).
- <sup>8</sup> La toma de posición supone por una parte, relaciones conflictivas entre las diversas instancias intervinientes ya que una política estatal es producto de iniciativas y respuestas donde las distintas unidades estatales se encuentran involucradas en la fijación de una posición. Por otra parte, la toma de posición no supone que el estado interviene sólo en el momento en que ésta se produce, ya que por su sola existencia el estado condiciona e interviene en las alternativas del proceso social desarrollado alrededor de una cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1982).

- <sup>9</sup> Para este trabajo hemos consultado los periódicos Clarín, La Nación y Página 12 del periodo que va desde el 1ro. de mayo al 1ro. de agosto de 1994.
- <sup>10</sup> Se trata de un ente mixto que se denomina Sociedad de Exportación del Ministerio del Interior de Francia (SOFREMI), el mismo que en 1991 iba a proveer por 25 años un nuevo tipo de DNI en virtud del Decreto firmado por el entonces ministro de Interior Julio Mera Figueroa. Finalmente este decreto quedó sin efecto, fue anulado -en virtud del escándalo público ocurrido- por un fallo judicial del 29 de julio de 1991.
- <sup>11</sup> Según lo informado por Economía, las tres jurisdicciones (Prefectura, Policía Federal y Gendarmería) suman 1299 millones de pesos en presupuesto, pero el pago de pasividades es de 270 millones, la asistencia sanitaria de 52,5 millones, las viviendas policiales requieren 12 millones y la formación de gendarmes otros 12,1 millones (Página 12, 17/5/94, p.4).
- <sup>12</sup> Proyecto impulsado por el ministro de Economía, Domingo Cavallo.
- <sup>13</sup> Proyecto impulsado por el secretario general de la Presidencia Eduardo Bauzá y apoyado por los ministros de Defensa, Oscar Camilión y del Interior, Carlos Ruckauf.

## BIBLIOGRAFÍA

- BROWN, MICHAEL K. Y ERIE, STEVEN P. 1984. "Poder y Administración: Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática". En: Oszlak, Oscar (comp.); *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*. Bs. As., Paidós.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 1994. *Informe sobre Violencia Institucional y Urbana - 1993*. Bs. As., CELS/UBA, Facultad de Filosofía y Letras (SEUBE).
- MELOSSI, DARÍO. 1992a. *El Estado del Control Social. Un estudio sociológico de los conceptos de estado y control social en la conformación de la democracia*. México D.F., Siglo XXI.
- MELOSSI, DARÍO. 1992b. "La Gaceta de la Moralidad: El castigo, la economía y los procesos hegemónicos de control social". En: *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* Nro. 1, Bs. As., CINAP/UBA, Facultad de Ciencias Sociales.
- O'DONNELL, GUILLERMO. 1984. "Apuntes para una Teoría del Estado". En: Oszlak, Oscar (comp.); *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*. Bs. As., Paidós.
- OSZLAK, OSCAR. 1985. *La Formación del Estado Argentino*. Bs. As., Editorial de Belgrano.

- 
- OSZLAK, OSCAR. s/f.a. "Diagnóstico Estratégico para la Reforma del Estado en América Latina: Orientaciones, Metodologías e Instrumentos". Documento del CLAD.
- OSZLAK, OSCAR. s/f.b. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Bs. As., CEDES.
- OSZLAK, OSCAR Y O'DONNELL, GUILLERMO 1982. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, Nro. 1, Caracas.
- PITA, MARIA VICTORIA. 1993. "Comentarios. La ley en la calle". Mimeo, material de trabajo para el Equipo de Antropología Política y Jurídica, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- PAVARINI, MASSIMO. 1993. "Control Social en el Fin de Siglo. Economía Política y Delito". Apuntes para el curso de posgrado dictado en la Facultad de Ciencias Sociales en el mes de septiembre, UBA.
- THWAITES REY, MABEL. 1993. "Las paradojas de una contradicción. Apuntes sobre el estado y las privatizaciones". En: *Doxa, Cuadernos de Ciencias Sociales* Nro. 9/10, Bs. As.
- THWAITES REY, MABEL. 1994. "Qué estado después del estatalismo?". En: *Documentos de la Facultad. Administración Pública* Nro. 1. Bs. As., Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- TISCORNIA, SOFÍA. 1994. "Inseguridad ciudadana, violencia institucional penal y derechos humanos". En: *Cuadernos de Antropología*, Bs.As., Universidad de Luján.
- THOMPSON, EDWARD P. 1984. *Tradición, revuelta y conciencia de clase*. Barcelona, Grijalbo.
- SOUSA SANTOS, BOAVENTURA DE. 1989. "La Transición Posmoderna: Derecho y Política". En: *Doxa*, Nro. 6, s/d.

## FUENTES

Periódicos La Nación, Clarín y Página 12 desde el 1ro. de mayo hasta el 1ro. de agosto de 1994.

Boletín Oficial Nro. 27.937 del 21/7/94.