



Nro. 35

JULIO - DICIEMBRE

2026

e-ISSN 2451-5965

Recibido: 16/07/2025

Aceptado: 19/06/2026

Pp.1 - 24

 doi.org/10.48162/rev.48.128

Poder legislativo y seguridad pública en la Provincia de Buenos Aires: la emergencia policial de 1996

**Legislative Power and Public Safety in the Province of Buenos
Aires: The 1996 Police Crisis**

**O poder legislativo e a segurança pública na Província de Buenos
Aires: a emergência policial de 1996**

 **Martina Virginia Oddone**

Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires
Universidad Nacional de Quilmes
Argentina
martinaoddone97@gmail.com

Resumen

Las investigaciones sobre el gobierno de la seguridad en la Argentina indican que, en los años noventa, el problema de la inseguridad se instaló en la opinión pública y en la agenda política, fundamentalmente, como resultado del incremento del delito, su diversificación y el aumento de la sensación de inseguridad. Pese a ello, poco se conoce sobre el lugar ocupado por los parlamentos en dicho contexto. Desde la perspectiva de las políticas estatales y aplicando una metodología cualitativa por medio de un estudio de caso, el artículo se propone analizar el desempeño del poder legislativo en materia de seguridad pública en la provincia de Buenos Aires (Argentina), poniendo el foco en la Ley de Emergencia Policial del año 1996. La hipótesis sostiene que el tratamiento parlamentario constituyó un espacio de problematización de la cuestión policial, en el que se instalaron temas luego retomados en el proceso de reforma institucional, marcando a su vez un punto de inflexión en las políticas de seguridad. De esta manera, el trabajo aporta al campo de estudios sobre seguridad pública, centrando la atención en una dimensión escasamente abordada por las ciencias sociales.

Palabras clave: *Seguridad Pública; Poder Legislativo; Policía; Debates Parlamentarios; Políticas Estatales*

Abstract

Research on security governance in Argentina indicates that, in the 1990s, the problem of insecurity was placed in public opinion and on the political agenda, mainly as a result of the increase in crime, its diversification and the growing sense of insecurity. However, little is known about the place of parliaments in this context. From the perspective of state policies and applying a qualitative methodology through a case study, the article aims to analyse the performance of the legislature in the area of public security in the province of Buenos Aires (Argentina), focusing on the Police Emergency Law of 1996. The hypothesis argues that parliamentary debate provided a forum for scrutinising policing issues, during which topics were raised that were later taken up in the institutional reform process, thereby marking a turning point in security policies. In this way, the paper contributes to the field of studies on public security, focusing attention on a dimension that has been scarcely addressed by the social sciences.

Keywords: *Public Security; Legislative Power; Police; Parliamentary Debates; State Policies*

Resumo

A investigação sobre a governação da segurança na Argentina indica que, nos anos 90, o problema da insegurança foi colocado na opinião pública e na agenda política, principalmente como resultado do aumento da criminalidade, da sua diversificação e do crescente sentimento de insegurança. No entanto, pouco se sabe sobre o lugar dos parlamentos neste contexto. A partir da perspectiva das políticas de Estado e aplicando uma metodologia qualitativa através de um estudo de caso, este artigo tem como objetivo analisar a atuação do legislativo na área de segurança pública na província de Buenos Aires (Argentina), com foco na Lei de Emergência Policial de 1996. A hipótese defende que o debate parlamentar constituiu um espaço de reflexão sobre a questão policial, no qual foram abordados temas posteriormente retomados no processo de reforma institucional, marcando, por sua vez, um ponto de viragem nas políticas de segurança. Desta forma, o artigo contribui para o campo de estudos sobre segurança pública, focando a atenção numa dimensão pouco abordada pelas ciências sociais.

Palavras-chave: *Segurança Pública; Poder Legislativo; Policía; Debates Parlamentares; Políticas De Estado*

1. Introducción

En las últimas décadas, el campo de estudios sobre seguridad pública se desarrolló ampliamente, al compás de las transformaciones que experimentó el fenómeno criminal en América Latina, vinculadas al aumento de los delitos y las violencias (Dammert, 2000). En Argentina, particularmente, surgieron investigaciones sobre el desempeño de los gobiernos en esta materia, los cuales se enfocaron en el rol que cumplieron los poderes ejecutivos de los diversos niveles, dejando de lado a los parlamentos, los cuales poseen un papel determinante y constitutivo de la democracia.

El presente artículo se propone analizar el desempeño del poder legislativo en materia de seguridad pública en la provincia de Buenos Aires (Argentina), centrando la atención en la Ley de Emergencia Policial del año 1996. La hipótesis sostiene que el tratamiento parlamentario de esta legislación constituyó un espacio clave de problematización de la cuestión policial, en el que se instalaron temas y enfoques que posteriormente fueron retomados a lo largo del proceso de reforma de la policía bonaerense. Asimismo, se plantea que la sanción de esta ley marcó un punto de inflexión respecto de las políticas de seguridad implementadas hasta ese momento.

El caso resulta particularmente relevante porque constituye el primer momento en que se cuestionó en el parlamento -a raíz de un proyecto enviado por el ejecutivo- el rol que debía ocupar la Policía Bonaerense en democracia, la cual todavía conservaba normativas aprobadas en el marco de la última dictadura cívico-militar (1976-1983), así como también prácticas de violencia y corrupción. Si bien la Ley de Emergencia Policial se enfocó en la depuración del personal policial, se inscribe en un proceso de reforma de gran envergadura que se profundizó luego. Dicha

reforma se asentó en la descentralización operativa y funcional de la policía, el fortalecimiento del control policial y el fomento de la participación comunitaria en los asuntos de seguridad (Arslanian, 2008).

Cabe mencionar que este trabajo no establece una relación directa entre seguridad pública y policía, sino que retoma e interpreta las interpretaciones de los actores involucrados, aplicando la “doble hermenéutica” (Giddens, 1987). Sobre finales de los años ochenta y principios de los noventa, en la Argentina era habitual que algunos sectores de la política atribuyeran la consolidación de la inseguridad como problema público a un mal funcionamiento de la policía, quizás valiéndose de la imagen negativa que la población poseía de dicha institución. Según datos del Latinobarómetro, para esa época, el 38% de los argentinos tenían poca confianza en la policía y el 23% no tenían ninguna confianza (Latinobarómetro, 1995). Esto se replicaba o incluso se incrementaba en la Provincia de Buenos Aires (Sain, 2015). Así, al observar el desempeño del legislativo en seguridad pública, nos vamos a encontrar con debates en torno a la cuestión policial. La ley de emergencia es un ejemplo de esto último. Para nosotros, en cambio, la seguridad pública es un asunto estatal y no se reduce a la cuestión policial (Sain, 1999). Según el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), este concepto “se plantea como alternativa a la cuestión del Orden Público”, emergiendo como una “cuestión política y social” de forma reciente (1998, p. 417). Para este organismo, se constituye como uno de los “problemas de gobernabilidad” que debe resolver “el Estado de derecho de las democracias contemporáneas,” a la vez que supone “una valorización compleja del conflicto, siempre renovado, entre los derechos de la gente, como derechos inherentes a la persona, y la protección de esos derechos como condición indispensable para su efectivización” (Ibíd.).

En cuanto al marco teórico, la investigación parte del concepto de “políticas estatales” propuesto por Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1995). Según estos autores, sólo algunas de las demandas o necesidades de la sociedad son problematizadas por sus integrantes, experimentando ciclos vitales que culminan en su resolución o desaparición del escenario público. Durante esos ciclos, diversos actores -entre los cuales se encuentra el Estado- toman posición, modificando “el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado” (Ibíd., pp. 110-111). Desde este punto de partida, Oszlak y O’Donnell definen a las políticas estatales como una toma de posición por parte del Estado:

Una política estatal es esa toma de posición que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho, suele ser todo lo contrario [...]. (Ibíd., p. 112).

Esta perspectiva, que entiende al Estado como una entidad heterogénea en la que convergen diversos intereses, es útil porque permite observar los matices que hay detrás de una decisión estatal. En este sentido, el presente trabajo vislumbra como, ante una crisis policial (cuestión problematizada por la sociedad civil),

diversos actores estatales (como el poder ejecutivo y el poder legislativo) se involucraron y marcaron el curso de dicha cuestión en la agenda gubernamental. Cabe destacar que hubo otros actores que incidieron en este proceso, como los medios de comunicación y los propios bonaerenses a través de sus movilizaciones y reclamos, pero esta investigación se enfoca en la legislatura provincial por ser una de las instancias de representación ciudadana más relevantes. Según Valeria Palanza y Gisela Sin (2023), el poder legislativo es la “pieza fundamental del régimen democrático”, debido a que “siendo la representación democrática el sello propio de la democracia moderna, los legislativos son el espacio en que la representación de la diversidad de preferencias ciudadanas puede adquirir su versión más plural e inclusiva” (pp. 187 y 188). Vale decir, el rol del congreso es clave en el funcionamiento democrático, debido a que está facultado para generar la legislación necesaria para la implementación de los planes gubernamentales.

Desde las ciencias sociales, se han estudiado las reformas que experimentó la policía bonaerense a lo largo de su historia. Respecto de esto, son particularmente relevantes los aportes realizados por Berardi (2018; 2019), Barreneche (2009) y Sain (2010).

Ahora bien, las modificaciones introducidas en la policía bonaerense en los años noventa también recibieron atención. Según algunos autores, estas últimas fueron una respuesta política a la crisis de inseguridad -vinculada al aumento de los delitos en la provincia- y a la presión social (Righini, 2007; Salles Kobilanski, 2011); mientras que otros establecen conexiones con el deterioro de la institución en cuestión (Sain, 2015; Salles Kobilanski, 2011) y el rol ocupado por los medios de comunicación en la trascendencia de los hechos de corrupción y violencia policial (González Sendín, 2012). Asimismo, existen trabajos sobre los alcances y las dificultades de este proceso, atribuidas a presiones políticas y policiales y a deficiencias por parte de las autoridades gubernamentales (Sain, 2015; Gorgal, 2015; Righini, 2007). Sin embargo, poco se conoce sobre el rol del poder legislativo en este contexto y sobre la legislación escogida en esta ocasión, la cual marcó el momento en el que el oficialismo y la oposición comenzaron a instalar la necesidad de reestructurar a la policía -aunque, como veremos, todavía primaban interpretaciones individualizantes de la corrupción y la violencia policial-. El presente trabajo pretende saldar esa vacancia, aportando una investigación sobre los primeros debates parlamentarios centrados en el rol que debía ocupar la policía provincial desde el retorno democrático en la Argentina, dado en 1983.

Este estudio se inscribe en una investigación más amplia a partir de la cual se investiga la interacción ejecutivo-legislativo en el marco del proceso de reforma de la policía bonaerense, transcurrido entre finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI.

2. Metodología

El artículo se basa en un estilo de investigación cualitativo, aplicando un estudio de caso y utilizando la técnica de análisis documental. Irene Vasilachis de Gialdino (2006), retomando los postulados de Jennifer Mason, afirma que las investigaciones cualitativas poseen una naturaleza interpretativa, debido a que se interesan por las formas en que el universo social es interpretado, entendido, vivido y producido. A su vez, este tipo de trabajos generan datos flexibles que están relacionados con el contexto social en el que se producen; y se sostienen por métodos de análisis que incluyen la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto (Ibíd.).

Ahora bien, el “estudio de caso” es un método basado en el abordaje en profundidad de un caso particular cuyos resultados pueden ser utilizados para pensar -realizando las salvedades necesarias- otros procesos similares (Vieytes, 2009). En esta ocasión se seleccionó el caso de la Ley de Emergencia Policial del año 1996, porque su estudio brinda información respecto de la instalación del problema de la crisis policial en la agenda gubernamental de la provincia de Buenos Aires, dando cuenta del rol de la legislatura en ese momento histórico. Además, la Ley de Emergencia -al igual que los cambios institucionales que le siguieron- se dio en un contexto en el que se estaban implementando diversas reformas policiales en Latinoamérica, con lo cual, no es un caso aislado, sino que se enmarca en un contexto más amplio en el que se estaba repensando el rol de la policía luego de las dictaduras militares que tuvieron lugar en la región (Dammert, 2007). En cuanto a las fuentes de información, el trabajo recurre principalmente a los Diarios de Sesiones del Senado y de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires del período noviembre-diciembre 1996. Para reconstruir el contexto, se incorporaron documentos legales, fuentes periodísticas y datos estadísticos y de encuestas.

Dado que los debates legislativos fueron consultados a través de sus versiones taquigráficas, se utilizó la técnica de análisis documental, que consiste en extraer las ideas elementales de los documentos y formar un nuevo documento que contemple la mirada del/ de la investigador/a. Para Tania Peña Vera y Johann Pirela Morillo, esta técnica permite analizar y sintetizar los datos plasmados en los documentos seleccionados “mediante la aplicación de lineamientos o normativas de tipo lingüístico,” a partir de los cuales “se extrae el contenido sustantivo que puede corresponder a un término concreto o a conjuntos de ellos tomados aisladamente, o reunidos en construcciones discursivas” (2007, s/p). Por consiguiente, su objetivo es “facilitar la aproximación cognitiva del sujeto al contenido de las fuentes de información” (Ibíd.). Estos autores recuperan el esquema propuesto por T. van Dijk (1978 y 1980) y lo aplican al análisis documental, el cual consiste en seguir cuatro “macrorreglas”: omitir la información de poca relevancia; elegir algunos elementos del texto; generalizar o agrupar aquella información que refiere a lo mismo; y construir una definición general que dé cuenta de la totalidad del discurso (Ibíd., s/p).

3. Sobre la policía en la transición democrática

Luego de los regímenes dictatoriales que azotaron la región latinoamericana durante la segunda mitad del siglo XX, hubo que esperar varios años para que comenzara a debatirse sobre el nuevo rol de las policías nacionales y subnacionales de esos países. Según afirman investigadores en la materia, estas instituciones nacieron adoptando doctrinas, estructuras organizacionales y prácticas de las fuerzas armadas; y funcionaron como un apéndice de éstas durante los últimos gobiernos de facto (Morales y Romero, 2013). Esta situación contribuyó a que, en la Argentina, se constituyera una gran desconfianza en la policía (según datos del Latinobarómetro, 1995) lo que probablemente acrecentaba la sensación de inseguridad si se tiene en cuenta que esta institución suele ser vista como la principal encargada de garantizar el orden.

En el marco de la última dictadura cívico-militar de este país (1976-1983), diversos sectores de las policías funcionaron como extensiones del aparato represivo. La Policía de la Provincia de Buenos Aires no fue la excepción (Righini, 2007). Esta última contaba con grupos de tareas orientados al secuestro, tortura, asesinato, violación y desaparición de personas; los cuales, además, transmitían al resto de los efectivos policiales modalidades ilegales de acción que se plasmaban en las labores contra el delito (Rama, 2022; Righini, 2007).

En 1996, y a más de diez años de la vuelta de la democracia en la Argentina, esta institución todavía se regía por normativas que habían sido aprobadas en el marco de dicha época, lo que desentonaba con el nuevo contexto. Su organización era altamente centralizada y vertical, organizada en torno a una jefatura policial única. Pero además, conservaba prácticas heredadas de ese pasado autoritario, las cuales comenzaron a tener una amplia repercusión mediática (Calzado, 2015). La Masacre de Budge, ocurrida en 1987, es conocida por tratarse del primer caso emblemático de gatillo fácil desde el retorno democrático en la Argentina. En aquella ocasión, miembros de la policía bonaerense asesinaron a tres personas en la localidad de Ingeniero Budge, partido Lomas de Zamora (Comisión Provincial por la Memoria, s/f). Por nombrar otros ejemplos más cercanos a los debates por la ley de emergencia policial, el 10 de enero de 1994 sucedió la Masacre de Wilde, en la que la Brigada de Investigaciones de Lanús disparó de forma injustificada a cinco personas, cuatro de las cuales murieron (Berges, 2022). Por otra parte, el 20 de febrero de 1996, efectivos policiales reprimieron duramente a estudiantes de la Universidad Nacional de La Plata, que reclamaban en contra de la Ley de Educación Superior votada en 1995 (Hoy, en la noticia, 2015). Asimismo, el 12 de julio de 1996 se dispuso la detención de doce policías bonaerenses por presuntos vínculos con el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA), ocurrida el 18 de julio de 1994 -aunque luego se demostró que en este caso los policías no habían tenido participación-. En cuanto a las cifras, según un informe del CELS, durante 1996 hubo 115 civiles muertos, 102 civiles heridos, 45 agentes muertos y 71 agentes heridos, sumando un total de 333 víctimas de la violencia policial en el conurbano bonaerense (CELS, 1997). De los 115 civiles muertos, 80 fueron por responsabilidad de efectivos de la Policía Bonaerense (Ibíd.). Estos casos de corrupción y violencia policial contribuyeron a que se acrecentara la imagen

negativa de la Policía Bonaerense. Prueba de ello fue la tapa de la Revista Noticias del 10 de agosto de dicho año, en el que se apodaba a esta institución como “Maldita Policía” (Dutil, 1996), lo cual sería retomado por diversos sectores del arco político y de la sociedad civil.

A esta crisis se le sumaba el problema de la inseguridad que, como se mencionó previamente, se solía asociar con el mal desempeño de la policía. Para mediados de los noventa, los medios masivos de comunicación hablaban de un rebrote delictivo, lo cual -a pesar del abordaje sensacionalista- tenía fundamentos empíricos (ibíd.): la tasa de delitos cada 100.000 habitantes a nivel nacional pasaba de haber estado en 1484 en 1991 a estar en 2.043 en 1995 (Dirección Nacional de Política Criminal, 2002). De todas maneras, no podemos dejar de señalar que ese abordaje mediático -así como también otros espacios sociales de circulación e intercambio- tendía a acrecentar lo que Gabriel Kessler (2009) ha llamado como sensación de inseguridad, concepto que remite a las emociones y demandas que suscitan esos delitos. En cuanto a la provincia de Buenos Aires, ésta también exhibía un aumento de la tasa de delitos cada 100.000 habitantes, pasando de 983 en 1990 a 1114 en 1995.

En suma, para finales de los noventa se fue delineando públicamente el problema de la policía que, desde el arco político e incluso de los medios, se creía que repercutía no sólo en el desempeño de esta institución sino también en la situación de inseguridad. Esta idea va a incidir en las decisiones que va a tomar el gobierno y en el tinte que van a tomar los debates parlamentarios.

4. Contexto político y abordaje gubernamental de la inseguridad

En 1989, en el marco de una hiperinflación, Carlos Saúl Menem (candidato por el Partido Justicialista -PJ-) asumió la presidencia de la República Argentina con una agenda de corte neoliberal, basada en la apertura del mercado y la privatización de empresas estatales (Dirección Servicios Legislativos, 2023). La política monetaria principal de este gobierno fue la sanción de la Ley de Convertibilidad, impulsada en 1991 por el ministro de economía Domingo Cavallo (1991-1996). Esta última estableció una paridad cambiaria fija a razón de un peso (\$) o 10.000 australes (A 10.000) por un dólar (u\$s 1). En un primer momento, el gobierno alcanzó una estabilización económica y, posteriormente, un crecimiento, lo cual estuvo asociado al ingreso de capitales extranjeros en el sector servicios (Cerruti, 2013). Sin embargo, esto terminaría impactando negativamente en la industria, provocando mayor desempleo y flexibilización laboral (Rapoport, 2003; Bonnet, 2007). Todo esto marcó un contrapunto con la propia historia y doctrina del peronismo, un partido asentado en los conceptos de justicia social, independencia económica y soberanía política. En cuanto al abordaje de la seguridad, el presidente la asociaba con el combate a la delincuencia y establecía como ejes de su gobierno el endurecimiento de las penas, la ampliación del sistema carcelario y el aumento de policías en las calles (Cerruti, 2013).

En este contexto de transformaciones económicas y reconfiguración política, comenzaron a emerger nuevas expresiones partidarias que buscaban disputar -con distinto alcance- el tradicional predominio del PJ y la Unión Cívica Radical

(UCR). Entre ellas se encontraba el Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN), fundado en 1988 por Aldo Rico, Enrique Venturino y Ernesto Barreiro (Flores, 2019), integrantes de los denominados “carapintadas”, grupo de militares que protagonizó diversos levantamientos durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). El partido expresaba un ideario de corte nacionalista, con énfasis en el orden, la autoridad y una crítica a la dirigencia política tradicional, lo que lo ubicaba en una posición diferenciada dentro del sistema partidario emergente. Hacia 1993, esta fuerza alcanzó cierto nivel de visibilidad a escala nacional, en un intento -aunque limitado- por disputar el tradicional bipartidismo.

Por otra parte, en oposición a las políticas del gobierno, ocho diputados nacionales del PJ abandonaron el bloque oficial y conformaron el denominado Grupo de los ocho, que posteriormente dio origen al Frente para la Democracia y la Justicia Social (FREDEJUSO), junto con el Movimiento por la Democracia y la Justicia Social, el Partido Intransigente, la Corriente Progresista Popular, la Democracia Popular, el Partido Humanista y el Partido Comunista. Con el tiempo, a este espacio se le fueron sumando otras fuerzas políticas y figuras públicas, que convergieron en el denominado Frente Grande (Frente Grande, s/f). Hacia 1995, de cara a las elecciones presidenciales, José Octavio Bordón se alejó del PJ y fundó el partido Política Abierta para la Integridad Social, que se incorporó a una coalición con el Frente Grande, dando lugar al Frente País Solidario (FREPASO) (Ibíd.). El Frepaso y la Unión Cívica Radical (UCR) se consolidaron, a partir de entonces, como las principales fuerzas opositoras al menemismo, aunque con distinto peso y momentos de fortalecimiento.

En 1995, y a pesar de que el país había entrado en una nueva crisis que generó un fuerte aumento de los índices de desempleo -los cuales llegaron a más del 18%-, Menem resultó reelecto (Cerruti, 2013). De esta forma, iniciaba su segunda magistratura, la cual se extendería hasta 1999.

Mientras tanto, en la provincia de Buenos Aires gobernaba desde 1991 el peronista Eduardo Duhalde, quien se había desempeñado como vicepresidente de Menem entre 1989 y 1991. También resultó reelecto en 1995 y permaneció en el cargo hasta 1999, cuando se postuló como candidato a presidente. En el ámbito provincial se replicaba, en términos generales, una lógica similar a la nacional: el Partido Justicialista ocupaba el oficialismo, mientras que la oposición estaba conformada por la UCR, el MODIN y, hacia mediados de la década, también el Frepaso, reflejando así una incipiente diversificación del sistema político.

Cabe destacar que, en la Asamblea Constituyente de 1994, el MODIN apoyó al PJ en la propuesta de reforma constitucional, lo que permitió habilitar tanto la reelección presidencial como la del gobernador bonaerense. Este acuerdo implicó un intercambio de recursos políticos: mientras el justicialismo requería esos votos para alcanzar el quórum necesario, el MODIN lograba romper su relativo aislamiento, garantizando su supervivencia y adquiriendo mayor visibilidad institucional.

Ahora bien, la estrategia de Duhalde para abordar la inseguridad y la crisis de la policía fue mutando. Cuando asumió el cargo, creó la Secretaría de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires bajo dependencia directa de gobernación, en

reemplazo de la Subsecretaría de Seguridad que dependía del Ministerio de Gobierno. Esta nueva entidad perseguía el objetivo de apoyar al “desempeño de las fuerzas del orden para la prevención y represión del delito y la violencia” (Duhalde, 1991). Asimismo, durante los primeros años de su gestión impulsó la compra de uniformes, vehículos y armas, con el fin de dotar de recursos materiales a la Policía de la Provincia de Buenos Aires (Duhalde, 1995).

No podemos perder de vista que el gobernador afirmaba, por ese entonces, que la Policía Bonaerense era “la mejor del mundo” y que su jefe también era “el mejor” (Dutil, 1996). Al manifestarse sobre la institución de esta manera, Duhalde parecía restarle importancia a los casos de abuso policial que se estaban produciendo. Además, la policía no dejaba de estar bajo dependencia de la secretaría de seguridad, que a su vez estaba bajo órbita de la gobernación. Sin embargo, por la repercusión pública que ganaban los casos de violencia y corrupción policial, así como también por el aumento de la tasa de delitos cada 100.000 habitantes en la provincia, que en 1996 ya llegaba a 1.260, se decidió tomar otro tipo de medidas (Dirección Nacional de Política Criminal, 2002). En este cambio de rumbo también incidieron circunstancias políticas, como el desgaste de la imagen de Carlos Menem que, debido a su pertenencia al mismo partido, también afectó al gobernador, así como el fortalecimiento de la oposición, que terminaría de consolidarse al año siguiente.

De esta forma, el secretario de Seguridad Alberto Piotti renunció el 28 de agosto de 1996 y fue reemplazado por Eduardo De Lázzari (21 de octubre de 1996 - 28 de abril de 1997), quien fue el principal impulsor del Proyecto de Ley Estado de Emergencia de la Policía Bonaerense. Esta iniciativa fue presentada por el gobernador el 24 de octubre de ese año ante la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

5. La Ley de Emergencia Policial

El Proyecto de Ley Estado de Emergencia de la Policía Bonaerense ingresó primeramente al Senado Bonaerense, donde fue reformulado por la Comisión de Seguridad, presidida por el senador Horacio Román desde 1985 (Senado de Buenos Aires, 1996). La versión que se debatió en ambas cámaras legislativas proponía declarar el estado de emergencia de la Policía Bonaerense por el término de un año, comprendiendo cuestiones organizativas, funcionales, operativas y laborales (Ibíd.). Esto, con el objetivo de modificar su estructura, optimizar sus recursos humanos y materiales, depurar y racionalizar sus recursos humanos, fortalecer la institución y, finalmente, dotarla de un mayor marco de credibilidad (Ibíd.). El proyecto nombraba, como Autoridad de Aplicación, a la Secretaría de Seguridad y la facultaba para asignar las funciones y destinos de los efectivos policiales. En este sentido, la emergencia era causal suficiente para poner en disponibilidad, jubilar o pasar a retiro, según el caso, o bien determinar la prescindibilidad del personal de la Policía Bonaerense. En otras palabras: se autorizaba a la Secretaría de Seguridad a decidir respecto del destino de los efectivos policiales, con el fin de acelerar un proceso de depuración que, desde el punto de vista oficial, se estaba retrasando por cuestiones burocráticas.

En primer lugar, este proyecto fue debatido en el Senado Bonaerense el 7 de noviembre de 1996. Cabe mencionar que, esta cámara, estaba presidida por Alejandro Hugo Corvatta y conformada por 30 bancas de la Alianza Frente Justicialista Federal (FREJUFE) -el oficialismo-, 13 bancas de la UCR y 3 bancas del Frepaso (Dirección Nacional Electoral, s/f). Con el apoyo de la bancada oficialista (FREJUFE), y a pesar del voto negativo de la oposición, el proyecto fue aprobado por más de dos tercios. Por lo tanto, fue enviado a la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, donde ingresó el 14 de noviembre y fue tratado el día 21 de ese mismo mes (Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1996). Esta cámara estaba presidida por Osvaldo Mércuri e integrada por 50 bancas del FREJUFE, 29 de la UCR, 8 del Frepaso y 5 del MODIN (Dirección Nacional Electoral, s/f). El proyecto fue aprobado sin modificaciones por el voto positivo del oficialismo y el apoyo del MODIN (Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1996). Finalmente, y luego de la revisión del poder ejecutivo, el 6 de diciembre de 1996 se promulgó la Ley N°11.880 de Emergencia de la Policía Bonaerense.

6. Argumentos a favor del proyecto

Los legisladores oficialistas defendieron este proyecto de ley con argumentos que coincidían con la posición del poder ejecutivo. En primer lugar, manifestaron la idea de que la seguridad era responsabilidad absoluta de la policía. Esta imbricación se había hecho presente, como vimos, en acciones gubernamentales: Duhalde creando una secretaría de seguridad orientada a apoyar a las fuerzas del orden; Menem endureciendo penas y promoviendo lo que se conoce como mano dura policial. Si bien indicamos que la presentación del proyecto de ley fue una medida que marcó un quiebre con las políticas anteriores, no dejaba de lado esta visión acotada de la seguridad pública, si tenemos en cuenta lo definido por Sain (1999) y por el CELS (1998). En este sentido, los legisladores justificaron la situación de inseguridad y la crisis policial desligando al gobierno y culpabilizando a los policías.

A este supuesto los diputados y senadores le agregaron otra idea, la cual va a ser discutida por la oposición: el gobierno provincial ya había hecho suficiente en materia de seguridad, al dotar a la policía de recursos humanos y materiales. Lo que implicaba este argumento era una lectura de la crisis centrada en el desempeño policial más que en las responsabilidades político-institucionales. De esta manera, quedaban relegadas modificaciones normativas y organizacionales de fondo, las cuales implicaban un enorme esfuerzo político: negociar con otros sectores, afrontar resistencias políticas y policiales, entre otros desafíos. Además, estos procesos de cambio por lo general son de largo alcance (Acosta Silva, 2000; Frühling, 2006), es decir que sus resultados tardarían años en evidenciarse y las autoridades podían no verse beneficiadas electoralmente. Si bien el proyecto de emergencia policial hablaba de llevar adelante una reestructuración, como veremos más adelante, esto no se concretó ni ocupó un lugar central en los debates. Veamos algunos pasajes que dan cuenta de lo analizado hasta el momento:

1. El senador Horacio Román sostuvo que el gobernador le había dado a la fuerza provincial “toda la infraestructura” solicitada, la cual “no se tradujo en una mayor seguridad para la población, fundamentalmente teniendo en cuenta la gran inversión llevada a cabo” (Román en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3215).
2. En una línea similar, el senador Aníbal Fernández afirmó que, a pesar de las políticas de Duhalde, “sucedió lo que sucedió” en la Policía Bonaerense, en clara alusión a los hechos de corrupción y violencia policial con amplia repercusión pública y mediática (Fernández en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3252).

Otro argumento emitido en los discursos fue que la policía provincial, una institución otrora respetada y admirada por los bonaerenses, tenía entre su personal malos policías, corruptos que ensuciaban la imagen de la institución. Así, los legisladores presentaban la crisis policial como un problema individual, dejando de lado su carácter institucional. Esta forma de interpretar la cuestión policial fue señalada posteriormente por investigaciones sobre violencia institucional en Argentina, las cuales han evidenciado que las explicaciones centradas en los individuos tienden a invisibilizar las dinámicas organizacionales, las prácticas rutinarias y las formas de regulación institucional que posibilitan y reproducen la violencia policial (Perelman y Trufó, 2017). Desde esta perspectiva, individualizar la crisis permitía reducir el problema a determinados efectivos policiales y plantear como solución principal su expulsión, dejando en un segundo plano reformas más profundas sobre el funcionamiento institucional de la policía.

Esta visión individualizadora no era exclusiva del oficialismo, sino que también la vamos a encontrar en la oposición e incluso circulando por los medios de comunicación y la sociedad civil. En los años noventa se produjo un cambio en la televisión argentina: la privatización de los canales -lo cual también sucedió con las radios-. Según Silvina Tamous (2014), además, por el aumento de los delitos predatorios, estos últimos ganaron protagonismo en los medios, incluyendo aquellos casos en los que había violencia policial -la autora cita, por ejemplo, la Masacre de Ramallo ocurrida en septiembre de 1999, que excede el período abordado aquí pero se inscribe en la misma trama-. Si bien el texto de Tamous se enfoca en las noticias policiales en general, nos da algunas pistas sobre cómo los medios cubrían por ese entonces los hechos de violencia y corrupción policial: aislados unos de los otros, como casos inconexos entre sí, alimentando esta representación de que los abusos policiales eran problemas individuales. Por otro lado, cabe destacar que, si bien se estaba hablando de la policía bonaerense en términos de “maldita policía”, esta caracterización pareciera ser más una generalización que una noción que diera cuenta de una mirada institucionalista del problema. A continuación, se adjuntan algunos ejemplos de esto en los discursos abordados:

1. Según el diputado Luis Lugones, el gobierno quería “que aquellos malos ejemplos que no [estaban] a la altura del deber y del servicio que [tenían] que brindar [...] [quedaran] afuera” (Lugones en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1996, p. 6646).

2. En una misma línea, el senador Román sostuvo la Policía Bonaerense era “una institución que los bonaerenses normalmente [habían] admirado y tenido respeto”, pero que en los últimos tiempos había “salido lamentablemente en la tapa de los diarios, pero no por sus mejores actuaciones sino por hechos que [avergonzaban]” (Román en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3220). A esto se le sumaba “alguna falta de seguridad, [...] lo cual obviamente fue empeorando la imagen policial en [la] población [...]” (Ibíd.). Sin embargo, afirmaba “que el uno por ciento de las fuerzas de la Policía [eran] 470 personas” y que no creía que llegara “al uno por ciento la cantidad de hombres que [habían entrado] en la corrupción o el delito” (Ibíd.).
3. El senador José María Díaz Bancalari agregó que, la policía provincial, por las razones que fueran, estaba “bajo sospecha”, lo que resultaba injusto y hacía sufrir a “los buenos policías” (Díaz Bancalari en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3244).

Por otro lado, cabe señalar que a lo largo de los debates casi no hubo referencias explícitas al pasado dictatorial y al papel desempeñado por la Policía Bonaerense durante ese período. No obstante, el oficialismo señaló la necesidad de transformar estructuras institucionales heredadas de esa época. En este sentido, el senador Horacio Román sostuvo que existían “organismos que fueron distorsionados por las dictaduras militares” (Román en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3237), al tiempo que diferenciaba entre prácticas represivas y un modelo policial acorde con la democracia. Si bien aquí se observa una visión más estructural del problema, estas alusiones ocuparon un lugar secundario dentro de los debates, en los que predominó una interpretación de la crisis policial centrada en el desempeño individual de ciertos efectivos y en la necesidad de depurar la institución.

Finalmente, los legisladores concluyeron que era necesario aprobar la ley para reorganizar la institución y depurarla de aquellos policías que habían estado involucrados en sumarios administrativos o procesos penales. De este modo, la pensaban como una herramienta para mejorar el funcionamiento de la institución policial.

En cuanto al MODIN, se trataba de un partido con una visión de la seguridad asociada con la mano dura y el orden institucional, pero apoyó este proyecto de depuración de la Policía Bonaerense sobre la base de dos ideas: 1) confiaban en que los funcionarios aplicarían la ley de forma criteriosa; y 2) que iba a ser una herramienta acompañada de una mayor asignación de recursos. Más que concordancias ideológicas, esta argumentación puede interpretarse como una expresión de la perdurabilidad del acuerdo político con el peronismo. No obstante, resulta llamativo que el partido gobernante -mientras impulsaba una iniciativa orientada a terminar con la corrupción policial, asociada en algunos discursos a legados de la dictadura- negociara con un partido integrado por carapintadas. De hecho, en ocasión del debate por la ley de emergencia, el diputado María (MODIN) cuestionó a los organismos de derechos humanos quienes, según su visión, no tenían en cuenta que los efectivos de esta institución también eran personas.

Asimismo, el MODIN aprovechó el debate para reclamar una mayor inversión estatal en la institución policial, incluyendo mejoras salariales, acceso a la vivienda para el personal y el traspaso de la custodia de detenidos fuera de la órbita policial. Estas intervenciones permiten observar que, aun apoyando la depuración policial, este partido sostenía una concepción de la seguridad centrada en la institución policial, que combinaba demandas de fortalecimiento operativo con reclamos vinculados al bienestar del personal.

En síntesis, los legisladores oficialistas veían necesaria la aprobación de este proyecto de ley, sobre todo para mejorar la situación de inseguridad que experimentaba la provincia de Buenos Aires. Estos senadores y diputados provinciales consideraban que el gobierno había tenido un buen desempeño en materia de seguridad, pero que ello no había funcionado por culpa de algunos efectivos de la Policía Bonaerense, quienes además estaban ensuciando la imagen de la institución. Según creían, el proyecto era una potencial herramienta para agilizar el proceso de reestructuración y depuración que ya se venía realizando. En una línea similar, el MODIN también respaldó la iniciativa desde una concepción de la seguridad fuertemente centrada en la institución policial, pero articulando demandas de orden, fortalecimiento operativo y bienestar del personal.

7. Argumentos en contra del proyecto

Si bien el Proyecto de Ley Estado de Emergencia de la Policía Bonaerense fue aprobado en ambas Cámaras, la mayor parte de la oposición se manifestó en contra (a excepción del MODIN). En estos discursos, vamos a encontrar una visión de la seguridad más amplia, que no se acotaba a lo meramente policial y que les permitía hablar de la necesidad de establecer cambios más profundos; pero, por otro lado, vamos a ver la misma tendencia oficialista a individualizar el problema borrando su dimensión institucional (aunque, como veremos, aquí va a tener una funcionalidad diferente).

Para estos legisladores, la seguridad se vinculaba a otros factores, como la desigualdad y la situación socioeconómica; y, por eso, el proyecto era una especie de fachada que le permitía al gobierno mostrar que se estaba encargando de la situación de inseguridad. Si bien este argumento permitía pensar el problema de un modo más integral, quedaba oculta la responsabilidad de la Legislatura en tanto poder estatal; la cual posee la facultad de modificar las normativas vigentes. Retomando el marco teórico propuesto, las políticas, en tanto acción u omisión del Estado, resultan de la posición estatal respecto de una cuestión socialmente problematizada; en cuya construcción final intervienen múltiples actores estatales, con posiciones heterogéneas o incluso contradictorias entre sí. El poder legislativo, junto al ejecutivo, es un actor central del juego democrático; forma parte e interviene en el curso que se le da a la solución de los problemas. Ponemos la palabra solución en *itálicas* porque para Oszlak y O'Donnell la solución no significa que el problema acabe sino que salga de las agendas pública y política. Veamos algunos pasajes discursivos que dan cuenta de esto.

1. Según el senador Ricardo Tojo (UCR), la seguridad no pasaba por “echar más o menos policías”, sino que era un “problema mucho más complejo, más amplio,” vinculado a la crisis socioeconómica que atravesaba el país y, en particular, la provincia de Buenos Aires (Tojo en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3224).
2. El senador Jorge Drkos (FREPASO), sostenía que esta iniciativa era “efectista y facilista”, ya que tendía a “borrar u ocultar las verdaderas y reales responsabilidades que [tenía] la seguridad en la provincia” e ignoraba que “el problema de la inseguridad no se [agotaba] exclusivamente con el deficiente o mal desempeño de algunos policías” (Drkos en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3228).
3. Es nuevamente Tojo quien manifestaba que el proyecto enviado por Duhalde tenía más que ver con el “marketing que con el problema en sí mismo” (Tojo en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3224). De esta forma, consideraba que éste pretendía “un golpe de efecto para decirle a la sociedad que [estaba] haciendo cosas importantes por la seguridad de la Provincia de Buenos Aires y el chivo expiatorio [era] la Policía Bonaerense” (ibíd.).

A pesar de que le quitaban responsabilidad a la propia legislatura, el senador por el Frepaso Jorge Drkos, reconoció que el Poder Legislativo estaba “en deuda”, ya que la “normativa vigente referida a la seguridad, [se había] tornado obsoleta,” era una “maraña” de “decretos, reglamentos y resoluciones que [tergiversaban, confundían y no daban] claridad a las leyes, motivo por el cual se [creaban] intersticios en los cuales [prosperaban] nidos de corrupción, burocracia, ineficiencia y mal desempeño” (Drkos en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3229). Por su parte, el senador por la UCR Tojo puso en valor el rol del legislativo, el cual -desde su punto de vista- estaba siendo ignorado por el poder ejecutivo en materia de políticas de seguridad (Tojo en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3223).

Otro argumento de la oposición se basaba en que, al aplicar esta ley, todo el personal policial iba a atravesar una situación de incertidumbre; lo cual era injusto considerando que tan sólo unos pocos policías eran los que afectaban a la institución. De esta forma, bajo un discurso pro-derechos policiales, se escondía una lectura institucional limitada sobre la violencia y corrupción policial, similar a la que primaba en el oficialismo. La diferencia residía en su funcionalidad: mientras el justicialismo utilizaba esta visión para justificar la necesidad de aprobar la ley (porque los únicos afectados -desde su punto de vista- iban a ser los involucrados en delitos); la oposición la utilizaba para argumentar el rechazo al proyecto (porque iba a afectar a todos los policías, incluso a los buenos, en sus términos). A continuación, algunos ejemplos de este argumento.

1. El senador Tojo (UCR) afirmó que el proyecto “se [trataba] de seguir echando gente” (Tojo en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3227).
2. La diputada por el FREPASO Graciela Podestá, por su parte, sostuvo que el poder ejecutivo provincial buscaba “aplicar al personal subalterno de la Policía Bonaerense la política de flexibilización laboral que el gobierno

nacional [trataba] de poner sobre todos los trabajadores" (Podestá en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1996, p. 6642).

3. Similarmente, a Drkos -senador por el FREPASO-, no le parecía prudente "confundir a los 40.000 agentes que [tenía] la Policía Bonaerense por 470, 500 o 600 casos, que en su mayoría [eran] conocidos" (Drkos en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3228).
4. El diputado radical Alberto Giordanelli, sostuvo asimismo que "el personal de la Policía Bonaerense no [era] el responsable de la crisis [...] aunque en algunos casos no [era] ajeno a la misma" y que "colocar a [dicho] personal en disponibilidad [implicaba] un estado de inseguridad y zozobra permanente de ellos mismos y sus familias" (Giordanelli en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1996, p. 6638).
5. Según Pedro Courtial (FREPASO), no se estaban respetando "las garantías para aquellos agentes policiales que no [estaban] involucrados en actos de corrupción y/o terrorismo" (Courtial en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3234).

Todo esto se traducía, desde el punto de vista opositor, en una enorme discrecionalidad por parte de la Secretaría de Seguridad, ya que esta entidad iba a ser la encargada de aplicar la legislación y decidir sobre el destino de los efectivos policiales. Esto, a su vez, decantaría en una mayor cantidad de policías corruptos en las calles, lo cual resultaría peligroso. Desde su punto de vista, era mejor que esos policías estuvieran ocupados en sus puestos de trabajo antes que libres. En palabras de los legisladores:

1. Eduardo Florio (UCR) creía que el proyecto daba "margen a la arbitrariedad, [delegando] su aplicación con criterios vagos, demasiado amplios que no [permitían] traducir esa actitud en una autoridad de aplicación, que [era] la Secretaría de Seguridad" (Florio en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3240). De esta manera, caracterizaba al proyecto como un "arma peligrosa", que podía ser utilizada por el poder ejecutivo sin un control adecuado (Ibíd., p. 3241).
2. A esto, el senador Tojo (UCR) añadió que no se estaba agregando nada nuevo a las normas vigentes, sólo discrecionalidad en su aplicación, que no haya necesidad de pruebas para echar a los policías (Tojo en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3248).
3. Sobre esto, el senador Roberto Costa sostuvo lo siguiente:

A los policías corruptos hay que meterlos presos, no echarlos. Si hacemos una ley para poner en disponibilidad a los agentes corruptos, los vamos a poner en la calle e imaginen entonces los señores senadores y el pueblo que puede pasar si estos policías que delinquían estando dentro de la fuerza, mañana están fuera de ella. (Costa en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3243).

Finalmente, algunos opositores aprovecharon la ocasión para instalar nuevas cuestiones en la agenda o bien retomar propuestas que ellos mismos habían realizado previamente. Principalmente estas iniciativas se basaban en la

necesidad de establecer controles externos a la policía. Si bien se habló de otras cuestiones, como por ejemplo de la participación comunitaria, estas ideas estaban principalmente basadas en que la policía era el bastión de la seguridad.

1. El senador Drkos sostuvo que, desde el Frepaso, se había presentado una iniciativa que proponía “la figura del regente comunal”, el cual debía ser elegido “mediante el voto popular, con amplias facultades en materia de seguridad en cada municipio” (Drkos en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3230). Este senador, además, cuestionó el rol y las funciones que tenía la policía, como la detención arbitraria de personas sin orden judicial y la instrucción de los sumarios. Por otro lado, sugería la creación de una “repartición de Asuntos Internos”, “empezar a discutir y problematizar las severas deficiencias que [tenía] el Servicio Penitenciario en la provincia” y crear “consejos de seguridad” en los que se calibraran los reclamos y las exigencias de la comunidad y los policías (Ibíd., pp. 3231-3232).
2. Por su parte, el senador por la UCR Florio se posicionó de manera más contundente con la idea de que la policía fuera controlada. El mismo sostuvo:

No queremos una policía destruida ni brava: queremos una policía controlada. El control del personal policial debe hacerse desde arriba hacia abajo, pero si esto no basta, el control también debe ser externo al accionar. (Florio en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3249).

En síntesis, la oposición estuvo en contra de la aprobación del proyecto por varios motivos: creían que no agregaba nada nuevo a las normativas vigentes, veían a la inseguridad como un problema mucho más complejo, pensaban que quitaba derechos a los efectivos policiales y, finalmente, tenían miedo de que haya policías corruptos en las calles.

8. Algunos comentarios sobre la implementación

Como se abordó anteriormente, la Ley de Emergencia Policial se sancionó con dos objetivos primordiales, que fueron depurar a la policía y modificar su orgánica, ambos orientados a dotar a la institución de mayor credibilidad. Sin embargo, durante el año que duró la aplicación de esta normativa (diciembre 1996 - diciembre 1997), los esfuerzos gubernamentales se centraron en el primer objetivo mencionado, dejando de lado los cambios estructurales.

Según datos oficiales, 220 policías fueron expulsados de la fuerza bajo las faltas de cesantía o exoneración (ambas se aplican por faltas graves) durante el período de implementación de esta normativa, es decir, diciembre 1996 - diciembre 1997 (REPEI, s/f). Cabe destacar que la mayor parte de estos últimos eran de las jerarquías más bajas, es decir, agentes (95) y cabos (61). Para abril de 1997, esta institución contaba con un total de 48.500 efectivos (CELS, 1997), con lo cual, la cantidad de exonerados y cesanteados representaba menos del 0, 5% del personal. Sin embargo, en los debates por la prórroga y modificación de esta ley de emergencia (dados en diciembre de 1997), los legisladores afirmaron que más de 6.000 efectivos habían sido puestos en disponibilidad (suspensión temporal de

funciones), jubilados, pasados a retiro o declarados prescindibles (apartados de sus funciones policiales sin necesidad de estar involucrados en sumarios o procesos penales) (Senado de Buenos Aires, 1997; Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1997). De esta forma, la ley se implementó en más del 12% del personal aproximadamente, lo cual distaba de la expectativa inicial (o al menos de la expectativa declarada públicamente). Recordemos que en los debates analizados, tanto oficialismo como oposición afirmaban que la cantidad de efectivos corruptos (en sus palabras) no llegaba a representar el 1% del total de policías.

Ahora bien, más allá de esto, la presentación del proyecto que luego culminó en la Ley de Emergencia Policial instaló en el parlamento temas que, desde el retorno democrático, todavía no se habían problematizado, como por ejemplo, el rol de la policía en democracia y la participación ciudadana en asuntos de seguridad. Todo esto, luego se fue retomando por diversos actores (como el personal técnico, el poder ejecutivo, los partidos políticos en la legislatura nuevamente) y culminó en cambios institucionales y normativos que incluyeron modificaciones en las formas de abordar la seguridad pública (por ejemplo, se dio lugar a la participación ciudadana). De hecho, con la modificación y prórroga de la Ley de Emergencia a fines de 1997, se dio cauce al objetivo de modificar la orgánica policial y reestructurar la institución, ya que en su marco se llevó adelante la intervención civil de la policía bonaerense. Si bien no disminuyó la inseguridad ni los casos de violencia policial -tal como había prometido el oficialismo-, esta normativa se constituyó como un antecedente relevante de los procesos político-institucionales que le siguieron (CELS, 1998; Dirección Nacional de Política Criminal, 2002).

9. Conclusiones

El presente artículo se propuso analizar el desempeño del poder legislativo en materia de seguridad pública en la provincia de Buenos Aires, centrando la atención en el tratamiento de la Ley de Emergencia Policial del año 1996. Para ello, se aplicó una metodología cualitativa por medio de un estudio de caso, basada en el análisis documental de las versiones taquigráficas de los debates legislativos. Esto permitió extraer los núcleos argumentales de los legisladores y evidenciar las razones por las cuales apoyaron o no dicha legislación. Además, se pudo vincular el caso de estudio con el contexto en el que se inscribió.

Previo a estudiar el abordaje parlamentario de la propuesta, se advirtió que al inicio de la gestión del justicialista Eduardo Duhalde, el fortalecimiento de la policía provincial era una cuestión de agenda, teniendo en cuenta que esta venía experimentando una crisis vinculada a su rol durante la última dictadura cívico-militar y a los casos de corrupción y violencia policial que estaban teniendo impacto a nivel social y político. En un primer momento, las medidas de Duhalde se enfocaron en la dotación de recursos materiales a la institución policial, recurriendo a la compra de uniformes, equipamiento y armas. Sin embargo, por las repercusiones del caso AMIA y por desgaste de su imagen (entre otros factores), se decidió cambiar el rumbo en materia de abordaje de la crisis policial.

En este sentido, el poder ejecutivo presentó ante la legislatura el Proyecto de Ley Estado de Emergencia de la Policía Bonaerense.

El proyecto mencionado fue reformulado por la Comisión de Seguridad del Senado Bonaerense, debatido y aprobado en ambas cámaras. Luego, fue enviado al poder ejecutivo y el 6 de diciembre de 1996 se promulgó la Ley N°11.880 de Emergencia de la Policía Bonaerense. Su objetivo era declarar el estado de emergencia de dicha institución por el término de un año, abarcando dimensiones organizativas, funcionales, operativas y laborales. De esta manera, se buscaba modificar su estructura, optimizar sus recursos humanos y materiales, depurar y racionalizar sus recursos humanos.

Los legisladores que apoyaron el proyecto pertenecían al oficialismo. Al analizar sus enunciaciones vimos que responsabilizaban a la Policía Bonaerense de la situación de inseguridad, ya que -según afirmaban- el gobierno provincial había realizado grandes esfuerzos para prevenir al crimen. Pero este argumento escondía la idea de que la seguridad era responsabilidad absoluta de la policía. De esta manera, los legisladores no evaluaban las causas de los delitos o de los casos de corrupción policial. Por otro lado, daban por sentado que la Policía Bonaerense ya contaba con los recursos materiales necesarios y que, por ello, tendría que haber cumplido su labor correctamente. En otras palabras, consideraban que el gobierno provincial ya había hecho su parte y que, por ese motivo, era necesario aplicar una ley que permitiera a la Secretaría de Seguridad decidir sobre el destino de los efectivos policiales. En este marco, también resultó significativo el apoyo brindado por el MODIN, partido que sostenía una concepción de la seguridad asociada al orden institucional y al fortalecimiento de las fuerzas policiales. Sus intervenciones evidenciaron que el respaldo al proyecto no respondía únicamente a coincidencias coyunturales, sino también a la persistencia de acuerdos políticos más amplios en torno a la centralidad de la institución policial para el abordaje de la inseguridad.

Los bloques opositores, por su parte, no entendían al proyecto de ley como una reestructuración real, sino como una pantalla del gobernador para mostrar que estaba trabajando en favor de garantizar la seguridad en la provincia de Buenos Aires. Si bien poseían una visión de la seguridad más amplia, solo responsabilizaban de ésta al poder ejecutivo, ocultando el rol del legislativo. De esta manera, los legisladores de la UCR y del FREPASO no consideraban necesaria la aprobación de este proyecto, ya que, a su modo de ver, no incorporaba nada nuevo a las normativas vigentes. Si bien caracterizaban a estas últimas como obsoletas, creían que lo mejor era que, desde la legislatura, se reformulen o creen nuevas leyes.

En esta instancia, todavía primaba -tanto en el oficialismo como la oposición- una visión individualista sobre la corrupción y la violencia policial -salvo algunas excepciones-. Según creía la mayoría, estas no eran problemáticas estructurales, sino que eran provocadas por unos pocos policías que había que separar de la institución. Por eso, la propuesta política era depurar y no reestructurar, como sí se propuso al año siguiente con la intervención civil de la Policía Bonaerense. Pese a ello, los debates por la Ley de Emergencia pusieron de manifiesto las tensiones

políticas del momento. En algún punto, el cambio de rumbo del poder ejecutivo y los cuestionamientos de la oposición, dieron lugar a que se profundicen los debates sobre la seguridad y el rol de la policía en democracia. De hecho, en las exposiciones de los legisladores apareció la idea de control policial y también se mencionaron cuestiones sobre la formación y la capacitación de los efectivos sobre las que se trabajó más adelante.

Finalmente, en cuanto a los resultados de la ley, ésta no logró reducir los delitos ni la violencia policial tal como había prometido el oficialismo, dos problemáticas que continuaron vigentes durante el año de aplicación de la normativa. Sin embargo, los resultados políticos fueron más efectivos; ya que en 1997 -en el marco de la prórroga de la ley emergencia- se dio inicio a la intervención civil de la Policía Bonaerense, profundizando un proceso de reforma que seguiría hasta agosto de 1999.

En síntesis, el análisis de este caso permitió ver cómo el poder legislativo cumple un rol clave en los procesos de reformas de las policías y en el desarrollo de políticas de seguridad en general. El estudio de la Ley de Emergencia Policial de 1996 vislumbró como en los debates parlamentarios se van introduciendo temáticas que luego pueden formar parte de las agendas públicas y políticas.

Referencias

- Acosta Silva, A. (2000). "Cambio institucional". En L. e. Baca Olamendi, *Léxico de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arslanian, L.C. (2008). *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Edhasa.
- Barreneche, O. (2009). "La reorganización de las policías en Buenos Aires y Córdoba, 1936-1940". En B. Moreyra y S. Mallo. *Pensar y construir los grupos sociales: actores, prácticas y representaciones*. Córdoba y Buenos Aires, siglos XVI- XX. Córdoba; La Plata: Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S. A. Segreti; Universidad Nacional de La Plata (UNLP).
- Berardi, P. (2018). *Territorialidad, profesionalización y política: la construcción de la policía en la Provincia de Buenos Aires, 1880-1916*. [Tesis de Doctorado en Historia]. Universidad de San Andrés.
- Berardi, P. (2019). "Crear la Policía y construir el territorio. Las reformas policiales en un nuevo orden provincial: Buenos Aires, 1878-1880". *Revista de historia del derecho*, 58.
- Berges, M. (2022). "Después de más de 28 años, comienzan a juzgar a 7 expolicías por la Masacre de Wilde". *Policiales, Télam Digital*. 17 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202210/607928-jucio-expolicias-masacre-de-wilde-tribunales.html>

- Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en la Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo
- Calzado, M. (2015). *Inseguros: el rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia. De Blumberg a Hoy*. Buenos Aires: Aguilar.
- Cámara de Diputados de Buenos Aires (1996). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. Período 124. 25ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 21 de noviembre de 1996.
- Cámara de Diputados de Buenos Aires (1997). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. Período 125. 20ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 28 de noviembre de 1997.
- CELS (1997). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. 1996*. Buenos Aires.
- CELS (1997). *Seminario Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior en la República Argentina. Documentos de Trabajo*.
- CELS (1998). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. 1997*. Buenos Aires: CELS-Eudeba.
- Cerruti, P. (2013). "Seguridad pública y neoconservadurismo en la Argentina neoliberal. La construcción social de la "inseguridad" durante los años noventa: "combate a la delincuencia", "tolerancia cero" y "mano dura". *Revista de Sociología e Política*, 21(48), 143-160.
- Comisión Provincial por la Memoria (s/f). "Masacre de Budge". *Investigación y sitios de memoria*.
<https://www.comisionporlamemoria.org/investigacion/project/masacre-de-budge/>.
- Dammert, L. (2000). *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina. Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- Dammert, L. (2007). *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Chile: FLACSO
- Dirección Nacional de Política Criminal (2002). *Informe Anual de Estadísticas Policiales, Sistema Nacional de Información Criminal*.
- Dirección Nacional Electoral. (s/f). "Gobiernos en las provincias". *Recorriendo las elecciones de 1983 a 2013*.
<https://recorriendo.elecciones.gob.ar/gobiernosenaslasprovincias.html>

- Dirección Servicios Legislativos (2023). "Primera presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem". *Dossier legislativo. Edición Especial. 40 años de democracia*. Año XI; n°268; agosto de 2003.
- Duhalde, E. (1991). *Discurso inaugural pronunciado ante la honorable Asamblea Legislativa*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, provincia de Buenos Aires. 11 de diciembre de 1991.
- Duhalde, E. (1995). *Discurso de apertura de sesiones ordinarias pronunciado ante la honorable Asamblea Legislativa*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, provincia de Buenos Aires. 1° de marzo de 1995.
- Dutil, Carlos (1996). "Maldita Policía". *Revista Noticias*. 10 de agosto de 1996.
- Flores, K. (2019). "Los partidos personalistas de la Provincia de Buenos Aires". *Publicable. Periodismo por periodistas*.
<https://diariopublicable.com/2019/09/20/los-partidos-personalistas-de-la-provincia-de-buenos-aires/>.
- Frente Grande. (s/f). *Quiénes somos*. Obtenido de Frente Grande:
<https://frentegrande.org/documento/quienes-somos>
- Frühling, H. (2006). "El desafío de la reforma policial en América Latina". *Agenda Pública*, año 5, (8).
- Giddens, A. (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- González Sendín, M. J. (2012). "Instalación del problema de la reforma de la Institución Policial en la Pcia. de Bs. As. en la agenda pública, en el período 1996-2007". *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la Universidad Nacional de La Plata.
- Gorgal, D. (2015). *Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de la provincia de Buenos Aires, 1997-2013*. Documento de trabajo 1. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina (UCA) y Konrad Adenauer Stiftung.
- Hoy, en la noticia (2015). "A 19 años del 20 de febrero de 1996". *Interés General*. 20 de febrero de 2015. <https://diariohoy.net/interes-general/-a-19-anos-del-20-de-febrero-de-1996-46499>.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de la inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Ley N°11.880/1996 por la que se declara el estado de emergencia de la Policía Bonaerense. 6 de diciembre de 1996. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Morales, J.P. y Romero, M. (2013). "La Reforma Policial en América Latina: avances y desafíos", en *Revista Pensamiento Penal*. 7 de marzo de 2013.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Redes*, 2(4).
- Palanza, V. y Sin, G. (2023). "Introducción: Los estudios sobre el Poder Legislativo y Ejecutivo en América Latina a cuatro décadas de la transición a la democracia", en *Revista SAAP*, 12 (2), 187-192.
- Peña Vera, T. y Pirela Morillo, J. (2007). "La complejidad del análisis documental". *Información, cultura y sociedad*, (16).
- Perelman, M. y Trufó, M. (2017). *Violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría política central*. Informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- Rama, C. N. (2022). "La causa 'Camps' (1984-1987): el primer juicio a cuadros de la policía bonaerense por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura". *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana*, 85-112.
- Rapoport, M. (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Macchi.
- REPEI (s/f). "Registro de expulsados". Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Auditoría General de Asuntos Internos. Datos Abiertos PBA.
- Righini, F. (2007). *Las Reformas Policiales en Argentina: Política, Gobierno y el desafío de la Modernización de la Seguridad Ciudadana*. [Tesis Maestría en Administración Pública]. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Sain, M. (1999). "Seguridad pública, criminalidad y crisis estatal". *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, (5), pp. 289-295.
- Sain, M. (2010). "La sartén por el mango. Centralización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires durante los años '40". *Jornadas de discusión sobre delito, policía y justicia en perspectiva histórica (siglo XIX y XX) "Fuera de la ley"*. Provincia de Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Sain, M. (2015). *El péndulo. Reforma y contrarreforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Octubre.

- Salles Kobilanski, F. (2011). "La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política". *Cuadernos de Seguridad*, 14, 33-54.
- Senado de Buenos Aires (1996). *Diario de Sesiones del Senado*. Período 124. 34ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 7 de noviembre de 1996.
- Senado de Buenos Aires (1997). *Diario de Sesiones del Senado*. Período 125. 27ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 11 de diciembre de 1997.
- Tamous, S. (2014). *Medios de comunicación e inseguridad en democracia. Estudios-Centro de Estudios Avanzados*. Universidad Nacional de Córdoba, (32), 285-296.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). "La investigación cualitativa". En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Vieytes, R. (2009). "Campos de aplicación y decisiones de diseño en la investigación cualitativa". En A. Merlino, *Investigación cualitativa en ciencias sociales. Temas, problemas y aplicaciones*. Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.