

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Organización burocrática de la policía santiagueña. ¿Una política pública postergada?.**

Valeria de la Vega.

Cita:

Valeria de la Vega (2009). *Organización burocrática de la policía santiagueña. ¿Una política pública postergada?.* XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1946>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Organización burocrática de la policía santiagueña

**¿Una política pública postergada?**

**Lic. Valeria de la Vega**

*Universidad Nacional de Quilmes*

*delavegasyl@yahoo.com*

La concepción de ruptura del orden democrático y sumisión del poder político a las fuerzas militares, a través de los sucesivos golpes de Estado en Argentina del siglo XX, dejaron a la institución policial, tanto federal como provincial, con libertad y autonomía para plasmar el uso de la fuerza a su mejor arbitrio. Lo que se quebró y se relativizó con las prácticas golpistas, fue su carácter intrínseco de subordinación al único que jerárquicamente podía subordinarlo, el Estado. Es decir, se puso en cuestión la obediencia a la Constitución y a las leyes. Con este antecedente, se fue institucionalizando también el “uso” del cuerpo armado según le fuera funcional o no al poder político con las consecuencias que ello trae aparejado.

Las fuerzas policiales comenzaron a ser un instrumento para satisfacer las expectativas discrecionales de los políticos de turno, estén o no en el marco de las leyes democráticas establecidas. Así se fueron naturalizando prácticas arbitrarias, ilegales y se fue perdiendo el objeto primario de la existencia de un cuerpo civil armado, la protección del Estado de Derecho.

En la provincia de Santiago del Estero, la policía no escapa a este análisis de años de prácticas fomentadas desde los sectores de poder en los cuales se fue distorsionando no solo el fin mismo de la existencia del cuerpo sino también las prácticas cotidianas de sus integrantes. En Santiago, inclusive, su policía es, quizás, un caso paradigmático de la relación poder político-institución policial ya que durante medio siglo, el juarismo<sup>1</sup> fue amoldando a sus conveniencias la institución, llevándola a niveles de manipulación institucional y personal insospechados desde una mirada del Estado moderno.

En el presente trabajo intentaré analizar la incidencia que tuvo la organización propia de la policía en la utilización discrecional de la misma utilizando para el análisis, las categorías weberianas de burocracia. Es decir, expondré como era la institución policial al momento de la intervención federal de la provincia en 2004, y los cambios producidos por ésta en la institución en el sentido weberiano de conformación de una organización racional legal o de una burocratización racional: relaciones jerárquicas, especialización profesional, sistema de normas y procedimientos, impersonalidad en las relaciones interpersonales y sistema de selección y ascensos según competencias establecidas (Hall, Weber, Merton).

Siguiendo a Ester Kaufman<sup>2</sup>, analizaré tanto los aspectos formalizados de la organización policial que la autora llama “institución en blanco” como así también los aspectos en apariencia ‘irracionales’, “institución en negro” presentes en el entramado político- institucional. Cómo las relaciones personales coercitivas crearon un sistema de lealtades, normas de supervivencia y procesos de estigmatización aún dentro de la fuerza policial.

A partir de todo ello, el presente trabajo resulta un intento para poner en cuestión si la organización racional-legal es una instancia necesaria, estática, en las instituciones modernas, o es un proceso de construcción permanente que a su vez está en constante transformación.

## **La provincia de Santiago del Estero**

---

<sup>1</sup> Juarismo: denominación que evoca al movimiento en torno al poder de la figura de Carlos Juárez, 5 veces gobernador de la provincia de Santiago del Estero.

<sup>2</sup> Kaufman, Ester. “Mundo morales burocráticos. El orden de la transgresión institucional”.

Santiago del Estero es una provincia del noroeste argentino caracterizada por la continuidad en el poder de Carlos Juárez, en forma directa como gobernador (1948-52; 1973-76; 1983-87; 1995-99; 1999-2001) o bien, a través de aliados.

Esta situación hegemónica fue mantenida gracias a tres ejes principales: por un lado, a la construcción de un sistema de clientelismo y hasta de dependencia económica de la mayoría de la población, ya que los empleados públicos superan el 50% de los empleados totales de la provincia<sup>3</sup>. Por otro, a la existencia de una estructura coercitiva, dirigida por Crio. Gral. (Re) Musa Azar<sup>4</sup> (ex Subsecretario de Informaciones) e instrumentada a través del cuerpo de la policía provincial y de agentes para-policiales, que actuaban fuera del marco constitucional y legal, realizando inteligencia, persiguiendo e intimidando a los opositores<sup>5</sup>. Por último, y fundamental para mantener el poder en la provincia, a la sumisión de la Justicia al poder político<sup>6</sup>.

Si bien estos tres ejes fueron necesarios para mantener el *status quo* de la clase política y el poder económico hasta el 2004, se podría decir que los que entran en crisis y dan lugar a la intervención federal, son los dos últimos: la existencia de la estructura coactiva, y violatoria de los derechos humanos, ejercida fundamentalmente a través de la policía provincial y “la ausencia completa de independencia, transparencia, objetividad e imparcialidad del Poder Judicial”<sup>7</sup>.

### **La reforma de la policía provincial**

Para analizar la reforma realizada en el interior de la policía provincial, desarrollaré brevemente el cambio producido en la concepción de seguridad. La seguridad estaba asociada al resguardo del *status quo* de los poderes de la provincia, y a las prácticas de ‘mano dura’ como forma de garantizarlo. Comunes eran los apremios ilegales y la idea de que la policía estaba para satisfacer las demandas de los políticos, y/o personas ligadas al poder político o económico de la provincia. El concepto de seguridad estaba, así, vinculado a la discrecionalidad de la acción policial en su accionar cotidiano y a la subordinación de ésta, a su vez, a la discrecionalidad del poder político. Lejos de ser una policía ‘autónoma’, que no responde a las autoridades constitucionales, como podríamos señalar el caso de la

---

<sup>3</sup> Informe sobre Santiago del Estero del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. 2003

<sup>4</sup> Musa Azar figura en el libro de la CONADEP, “Nunca Más” como responsable necesario de al menos 28 desapariciones de personas. Fue procesado y encontrado culpable.

<sup>5</sup> Con la intervención de abril de 2004, se incautaron más de 40.000 legajos personales en la Subsecretaría de Informaciones (D2), que inmediatamente se pusieron a disposición de la Justicia, también intervenida, que da cuenta del sistema de persecución y vigilancia vigente en la provincia.

<sup>6</sup> “Informe Santiago del Estero” del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. (2003-4), los jueces eran nombrados por concurso de antecedentes, y por una *entrevista personal* secreta con los miembros del Consejo de la Magistratura, integrada por jueces nombrados con anterioridad por Juárez durante gobernación anterior.

<sup>7</sup> *Informe de Gestión Intervención Federal 2004-2005*. Diagnóstico. pág.2.

policía de la provincia de Buenos Aires<sup>8</sup>, la de Santiago del Estero era una policía subordinada obsecuentemente al poder político y económico de la provincia.

Las reformas implementadas por la intervención las abordaré, como ya he descripto, según las categorías de la estructura burocrática racional o ‘racional-legal’ (Hall, Weber), y analizaré en qué medida dieron respuesta, por parte del Estado, a los reclamos sociales que salieron a la luz a partir del ‘doble crimen de la Dársena’.

En primera instancia, Hall marca a una bien definida jerarquía de autoridad<sup>9</sup> como elemento fundamental para el desarrollo de una estructura racional burocrática. Según lo que se describió, esta categoría constitutiva de las fuerzas de seguridad estaba absolutamente quebrantada en la estructura de la policía juarista, y la pirámide natural que se formaba por los ascensos que deberían haberse realizado, estaba deformada y producía una desjerarquización de las estructuras policiales. Sin embargo, la causa fundamental de tergiversación de las jerarquías institucionales era cultural y estaba muy arraigada en las filas policiales ya que durante años la autoridad interna no correspondía al de mayor escalafón sino al apoyo político que pudiera tener cada efectivo por fuera de la estructura policial. Más aún, en el seno de la sociedad misma se respetaba, fundado en el terror, a las autoridades políticas relacionadas con el poder central de la provincia.

Si bien las medidas tomadas para restablecer la pirámide escalafonaria fueron la base estructural para implementar una organización jerárquica, la cuestión cultural sobre la autoridad, sin duda necesita de relaciones sociales sostenidas en el tiempo para que se modifique lo simbólico e imaginario del poder instituido. Los tiempos culturales, en los cuales se modifican conductas son mucho más largos que los tiempos políticos. Igualmente hay que tener en cuenta en el análisis, que el poder coercitivo y de autoridad trastocado sólo pudo llevarse adelante con un poder centralizado como el de Carlos Juárez y Musa Azar, en el cual el solo hecho de nombrarlos tenía una connotación absoluta de autoridad y de temor sobre la población en su conjunto y sobre la policía en particular. No podría haber subsistido el trastocamiento de la autoridad (que un cabo dé órdenes a un comisario) en un sistema que no sea de terror, como el Juarismo.

Una de las primeras medidas que se tomaron y que figura en Informe de los Primeros 120 días de Gestión, fue subordinar “el empleo y accionar policial a los mandos naturales y judiciales, prohibiéndose estrictamente su empleo emergente de órdenes que antes recibían de punteros políticos, intendentes, jueces de paz, empresarios, particulares interesados y otros”. Se organizó el escalafón con actualización de destinos, fecha de ingreso, ascensos, postergaciones, y se recategorizaron los efectivos

---

<sup>8</sup> Vallespir, Alejandra. La policía que supimos conseguir.

<sup>9</sup> Hall, Richard. *The Concept of Bureaucracy: An empirical assessment*. The American Journal of Sociology, Vol 69. Nro. 1 (Jul 1963) pp. 32-40.

en la medida de las vacantes posibles, en función de empezar a restablecer el escalafón. (Ver gráficos 1 y 2)

También se reubicaron los Oficiales Superiores más antiguos, para ocupar los principales cargos de la conducción y se desplazó a otros a situación de disponibilidad.

En segunda instancia, se pueden analizar medidas dentro de la segunda categoría de la estructuración burocrática, la horizontalidad. Es decir, una división de labores basada en la especialización funcional<sup>10</sup>. Se tomaron varias medidas con el objeto de ubicar el accionar policial dentro del marco de las leyes que regían en la provincia y de las nuevas leyes que se sancionaron durante la Intervención delimitando sus funciones y sin que se produzcan superposiciones.

Uno de los primeros decretos firmados por el Interventor, fue la disolución del D-2, Departamento de Inteligencia Policial, en el que se archivaban legajos personales de opositores políticos. En su reemplazo, se creó la Dirección de Inteligencia Criminal, ajustando sus tareas y funciones al marco legal regulatorio establecido por la Ley Nacional de Inteligencia. También, como forma de revertir los años de utilización ilegal de inteligencia, se dictó un curso obligatorio para el personal de la creada dirección sobre “Medios de Reunión de Información”, a cargo de expertos de la Gendarmería Nacional<sup>11</sup>.

Se reorganizó el funcionamiento del Departamento D-1 Personal, para facilitar la administración del personal y control posterior, que estaba relegado y sin funciones específicas establecidas ya que los legajos del personal estaban incompletos y desactualizados y los policías cumplían funciones que no les correspondían. Por ejemplo, en coordinación con el D-1, se dispuso el reintegro de todo el personal policial adscrito a los juzgados como sumariantes, excepto los de seguridad. Y “*se desafectó a la Policía la tarea de receptores de rentas, tratando de que quede en manos de Rentas de la Provincia o de los Municipios*”<sup>12</sup>.

Asimismo, se creó un Nuevo Grupo Operativo, compuesto por 70 efectivos para prevenir hechos delictivos en la zona de la Capital. Se agilizaron las funciones del Departamento Judicial (D-5), y se formuló un plan de trabajo para actualizar el estado del trámite de 4.500 causas judiciales que recaían sobre el personal policial y que estaban virtualmente paralizadas o en estado de morosidad, restableciendo así sus funciones de policía subordinada al Poder Judicial.

Con respecto a la tercera y cuarta categoría de una estructura burocrática, un sistema de reglas<sup>13</sup>, y un sistema de procedimientos<sup>14</sup>, la Intervención no tuvo la rapidez como para dictar nuevas leyes

---

<sup>10</sup> Hall. Op. Citada.

<sup>11</sup> Información recabada de *Informe de Gestión Intervención Federal 2004-2005*.

<sup>12</sup> “Informe de los primeros 120 días de gestión” Sub Secretaría de Seguridad. Ministerio de Justicia y Seguridad de Santiago del Estero. Pág. 39.

<sup>13</sup> Hall. Op. citada

<sup>14</sup> Hall. Op. citada

fundamentales que rigieran el sistema policial ya que hasta ese momento seguían en vigencia las leyes citadas en 1979. Recién sobre el final, el interventor firmó<sup>15</sup> la Ley Orgánica de la Policía y la Ley de Generalidades del Personal. Las mismas habían sido reelaboradas en un proceso participativo abierto a la sociedad civil y en el cual participaron las dos Universidades Nacionales de la Provincia, (UNSE, UCSE), organizaciones de derechos humanos, colegios profesionales, etc. Durante el tiempo de reelaboración, la policía se enmarcó dentro de la anterior normativa, que antes no se cumplía. Por ejemplo, se comenzaron a recepcionar en las comisarías todo tipo de denuncias, y se abstuvieron de tomar declaraciones indagatorias en las comisarías a los imputados en procesos penales.

Según la quinta categoría, la impersonalidad en las relaciones interpersonales<sup>16</sup>, al rejerarquizar la estructura escalafonaria y refuncionalizar la estructura administrativa, hacer cumplir el marco normativo, y haber puesto nuevamente en funcionamiento a la Junta de Calificaciones, necesariamente se tendió a la impersonalidad. Ya los ascensos, ingresos, obligaciones, procedimientos no eran discrecionales sino que tenían una forma de ser aplicados. Para profesionalizar a la fuerza, en los primeros meses se realizó una rotación de 400 efectivos Jefes de Unidades Regionales, Jefes de Comisarías y algunas Subcomisarías. Sin embargo, este aspecto que señalábamos como la ‘institucionalidad en negro’ es muy difícil que haya podido ser revertido en el corto plazo, aunque con la rotación se tendió a la neutralización de dicha práctica.

Quizás la última de las categorías burocráticas, la promoción y selección de personal basada en competencias técnicas, fue la más visible para la comunidad santiagueña porque se sentaron las bases para revertir la imagen de la policía como bolsa de empleo de la política. Para ingresar en la Policía se realizó por primera vez en la historia de Santiago del Estero, una convocatoria regular de inscripción y selección de aspirantes para escuela de suboficiales, que incluía un proceso de selección por exámenes físicos y tests psicológico-psiquiátricos para la determinación del perfil, además de un examen de nivel cultural e intelectual.

### **Algunas reflexiones finales**

Las reformas de la Policía de Santiago del Estero durante la Intervención Federal en el 2004, sin duda organizaron a la fuerza en un sentido racional-legal weberiano, en donde se incorporaron características propias de las organizaciones modernas, orientadas hacia el rendimiento.

Al existir reglas de ascensos e ingresos y normas y procedimientos por escrito, las manipulaciones discrecionales dentro de la policía, se tornó más difícil llevarlas adelante. La policía abandonó ciertas

---

<sup>15</sup> Cabe aclarar que durante la Intervención Federal se intervienen los tres poderes, quedando suspendido el ejercicio legislativo en manos de los legisladores para pasar a ser función exclusiva del Interventor.

<sup>16</sup> Hall. Op.citada.

características 'feudales', en donde la disciplina se apoyaba en la autoridad personal, el arbitrio y las disposiciones *ad hoc*, como también en la tradición, para pasar a tener una organización propia de los sistemas modernos.

Aunque todas las categorías descritas de la organización burocrática estuvieron presentes en la reforma que llevó adelante la Intervención Federal de la provincia, la formalización de la institución no pudo sobreponerse a los fuertes aspectos sociales simbólicos que durante años, impidieron que la policía se organizara en forma racional-legal y que no dependa de los poderes de la provincia. Es decir, por más que se establecieron las bases para crear una organización que pueda responder a las necesidades de la sociedad moderna, la reforma no sólo no fue continuada, sino que fue parcialmente desactivada, en la medida que las necesidades del poder político se fueron presentando y que las resistencias no fueran emergiendo.

Es importante señalar que si bien en el imaginario social, las instituciones, con sus normas y procedimientos, tienden a ser objetivadas, (se toman como objetos que una vez implantados, continúan), en realidad lejos de ser objetos, son construcciones que son permanentemente producidas. Hay que actuar sobre las instancias formalizadas para que puedan seguir existiendo y hay que integrarlas, entrelazarlas a los procesos interpretativos, darles permanente producción de sentido. Y en ese acto de reproducción, es inevitable que existan pequeños deslizamientos del sentido que van marcando periódicamente, umbrales de tolerancia.

La institucionalización policial de Santiago del Estero, lo que produjo, en todo caso, fue un corrimiento de ese umbral, empujado por un deslizamiento de lo que significaba ser policía. Por más que al poder político post intervención de la provincia le resultara más funcional a sus intereses continuar con la tradición sobre el manejo de la policía y su utilización política y más allá de que llevó adelante acciones y omisiones para desactivar los cambios, no pudo llegar a foja cero; se encontró con resistencias internas y presiones sociales, que dieron cuenta de que el umbral de tolerancia había sufrido un desplazamiento.



## Bibliografía

- Andersen, Martín W. La Policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro. Ed. Sudamericana. 2001.
- Brown, M. y Erie, S. Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En Oszlak, O. Teoría de la Burocracia estatal: enfoques críticos. Buenos Aires. Ed. Paidós. 1984. (disponible en PDF).
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Revista de la CEPAL. N°84. Dic 2004. pag. 117-134.
- Evans, Meter. El Estado como problema y como solución. Revista de Desarrollo Económico. N° 140. Vol 35. ene.- mar. 1996. pag. 529-562.
- Hall, Richard. *The Concept of Bureaucracy: an empirical assessment*. The American Journal of Sociology, Vol 69. Nro. 1 (Jul 1963) pp. 32-40.
- Hall, Richard. *Intraorganizational Structural Variation: Application of Bureaucratic Model*. Administrative Science Quarterly, Vol 7. Nro. 3 (Dec 1962) pp. 295-308.
- Ilari, Sergio, con colaboración de Aversa, Andrea y de la Vega, Valeria. ¿El modelo burocrático en la gestión de políticas sociales?. Ponencia III Jornadas de Políticas Sociales en perspectiva Histórica. UNGS. Sept. 2008.
- Kaufman, Ester. "Mundos morales burocráticos. El orden de la transgresión institucional". Biblioteca INAP.
- Lorenc Valcarce, Federico. La sociología de las problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. N°12 (2005)
- Montecinos Montecinos, Egon Elier. "Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un 'problema público'". Cuadernos de Administración, ene-jun, vol 20, num. 033. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia pp.323-335. (2007)
- Montenegro, Roberto. "Problemáticas de la reflexividad en los espacios sociales". Ponencia. // *Encuentro de Filosofía e Historia de la Ciencia del Cono Sur*. Universidad Nacional de Quilmes, del 3 al 5 de Mayo del 2000.
- O'Donnell, G. Apuntes para una teoría del estado. En Oszlak, O. Teoría de la Burocracia estatal: enfoques críticos. Buenos Aires. Ed. Paidós. 1984. (disponible en PDF).
- Oszlak, Oscar. Notas Críticas para una teoría de la burocracia estatal. En Oszlak, O. Teoría de la Burocracia estatal: enfoques críticos. Buenos Aires. Ed. Paidós. 1984. (disponible en PDF).
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, "Estado y políticas en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N°1, Caracas. (1982)

- Thwaites Rey, M. Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los 90. Realidad Económica. N°160/161. Buenos Aires. 1999.
- Vallespir, Alejandra. La policía que supimos conseguir. Ed. Planeta. 2002.
- Vilas, C. ¿Más allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. Reforma y Democracia. N°18. Caracas, 2000.
- Saín, Marcelo Fabián. Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina. Ed. Fondo de Cultura Económica. 2002.
- Weber, Max. *Estado y Sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Novena reimpresión (1992) pp 716-726.
- Informe sobre Santiago del Estero del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. 2003
- Informes trimestrales de gestión emitidos por la Subsecretaría de Seguridad. 2004-2005
- Informe final de la Intervención Federal presentado ante la Cámara de Diputados de la Nación. 2005.
- Ley declarando intervenida la provincia de Santiago del Estero (que en los fundamentos se puede visualizar el peso de las irregularidades cometidas por el cuerpo policial y la importancia de la violación a los derechos humanos en la provincia por parte de las fuerzas de seguridad, en la decisión intervenir la provincia por parte del gobierno nacional)
- Propuesta de ascenso del personal subalterno de agente a personal mayor. 2000-2001.