

DIMENSIONES ESTRUCTURALES Y DINÁMICAS DE LA PROTESTA POLICIAL DE DICIEMBRE DE 2013: UNA MIRADA DESDE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Germán Enrique Gallino

Universidad Nacional de La Matanza
(Argentina)

Resumen

El siguiente trabajo es una versión adaptada y resumida del trabajo final para optar por el grado de Licenciatura en Ciencia Política, Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza, y parte del "Programa de Becas de Investigación Científica y Tecnológica" de la misma Universidad

Se presenta una caracterización de la protesta laboral que llevaron adelante las fuerzas de seguridad en veinte provincias argentinas en diciembre de 2013. El análisis no se focalizó en cada caso particular, sino que se dio prioridad al sentido que adquieren en conjunto, en la medida en que fueron dimensiones generales –estructurales y dinámicas– del sistema político las que dispusieron el escenario para la acción colectiva.

Puede concluirse que si bien el objeto empírico de este trabajo fue la huelga policial y la conflictividad social en la que se enmarcó, el objeto analítico cubre un área importante de estos episodios pero también los excede, en la medida en que muestra deficiencias estructurales del sistema de seguridad pública que predisponen la reiteración de sucesos similares.

Palabras clave: protesta laboral, repertorio, policía, violencia.

Introducción

A comienzos del mes de diciembre de 2013, en la provincia de Córdoba, se inicia una protesta policial sin precedentes en la historia democrática argentina. Es así no porque no haya habido otros reclamos de las fuerzas de seguridad provinciales o federales anteriormente (1), sino porque en este caso el reclamo por mejoras salariales con cese de actividades se extendió a veinte provincias, de manera casi simultánea. En la mayoría de las provincias, la protesta se dio en el marco de hechos de violencia colectiva, saqueos, muertes y fuertes reclamos por parte de la población, tanto hacia el gobierno (provincial y nacional) como hacia las respectivas policías provinciales.

Este trabajo se propone caracterizar la huelga policial acontecida en veinte provincias argentinas entre el 3 y el 15 de diciembre de 2013. El análisis no se focalizó en cada caso particular, sino que se dio prioridad al sentido que adquieren en conjunto, en tanto que están emparentadas unas con otras. La posibilidad de

analizar la huelga como conjunto permite un acercamiento al fenómeno de la seguridad desde el punto de vista de las relaciones que constituyen el *campo* de la seguridad pública (2). Desde la instauración democrática de 1983, este *campo* ha tenido como actor principal a las policías, quedando a un lado la justicia criminal, el servicio penitenciario y los gobiernos políticos (Saín, 2010).

Si bien el objeto empírico de este trabajo fue la huelga policial de diciembre de 2013 y la conflictividad social en la que se enmarcó, el objeto analítico cubre un área importante de estos episodios pero también los excede, en la medida en que muestra deficiencias estructurales del sistema de seguridad pública.

El estudio de esta temática resulta relevante por varios motivos. En primer lugar, son los propios hechos los que posicionan al tema como tal. La violencia desatada durante la huelga policial dejó un saldo de víctimas fatales que asciende a catorce personas, heridos, enfrentamientos entre las policías locales y gendarmería, toma de edificios públicos, saqueos que representaron pérdidas cuantiosas para los comerciantes locales y represión a vecinos que se manifestaban en demanda de seguridad.

En segundo lugar, es un corte sincrónico que permite ver, de manera condensada, las deficiencias de gestión del sistema institucional de seguridad pública. En este punto se pueden desagregar tres cuestiones: la primera refiere a las condiciones laborales de los policías, su remuneración, derechos y posibilidad de reclamo como trabajadores. La segunda, a un anacronismo y desactualización orgánica, funcional y doctrinal que favorece la regulación directa e indirecta de actividades delictivas por parte de grupos componentes del sistema policial. Y la tercera dio cuenta de la dificultad de las autoridades políticas de resolver un conflicto que involucra a las fuerzas de seguridad.

Por último, a pesar de ser la seguridad uno de los temas que más preocupa a la población argentina (3), es bastante poco estudiado por la academia (Binder, 2009; Frederic, 2009; Sirimarco, 2010; Saín, 2010). En nuestro país, el estudio de la institución policial, desde un enfoque democrático (4), constituye un tópico de investigación relativamente reciente para el campo académico (Kaminsky y Galeano, 2006).

A pesar de la *miopía universitaria*, de la que habla Kaminsky (2008), o el *blindaje epistémico*, que acusa Saín (2010), en los últimos quince años en la Argentina la institución policial ha sido tema de estudio: Saín aborda la institución policial desde sus aspectos funcionales, organizacionales e históricos, poniendo el acento en las deficiencias de gestión y en un "pacto de reciprocidad" que es parte constitutiva de la delegación política de la gestión de la seguridad en manos de la policía (2008); Palmieri, Wagmainster, Friederic y Silva (2009) discuten sobre la relación entre policía y delito, y toman el caso de la policía Federal y el negocio de las contravenciones y la Bonaerense y sus vínculos con los desarmaderos de autos; Kaminsky (2005), por su parte, analiza las prácticas culturales que construyen identidades en los procesos de institucionalización policial.

Los sucesos de diciembre posibilitan hacer un abordaje científico de la institución policial, a partir de la excepción que fue la protesta laboral que llevaron adelante los policías en diciembre, con el ojo puesto en los estudios previos que nos permite entender quién es el actor de la protesta.

El trabajo tiene la siguiente disposición: un apartado metodológico donde se expone de qué forma fue recolectada la evidencia; una exposición de conceptos que servirán para la caracterización de la protesta; la presentación de la evidencia acompañada por una matriz (Anexo) que ilustra los datos recolectados; un análisis que articula la evidencia y el marco conceptual; y alguna consideraciones finales que pretenden iluminar zonas oscuras.

La recolección de los datos

Para avanzar en el objetivo propuesto, se realizará un relevamiento mediográfico sobre tres diarios (versión *on-line*) a nivel nacional (*Página/12*, *Clarín* y *La Nación*) y dos diarios por provincia en conflicto (5), con el fin de reconstruir lo ocurrido entre el 3 y el 15 de diciembre de 2013. Se buscaron los datos concretos de las noticias (*qué, quiénes, cuándo, cuántos, dónde*), y se evitaron las inferencias y opiniones periodísticas. No obstante, la utilización de fuentes periodísticas presenta un sesgo que le es propio, pero que no invalida su uso, de amplia trayectoria en ciencias sociales (Auyero, 2007; Schuster, 2006), y que, en el caso que nos ocupa, se justifica por lo reciente y poco explorado del tema.

A los efectos de superar la tendencia de la fuente, se realizó un cuadro en el que se cruzó la información recogida en cada uno de los diarios, tanto a nivel nacional como provincial. Terminada esta primera etapa de recolección, se construyó un catálogo de la huelga, que permitió crear una base de datos que evidencie las relaciones entre los sucesos en las distintas provincias. Este modelo sirve tanto a la recolección y sistematización de los datos, como al disciplinamiento de la investigación cualitativa (Auyero, 2007).

Una aproximación conceptual

A continuación se realizarán algunas precisiones conceptuales que contribuirán al posterior análisis de la evidencia recolectada.

A falta de bibliografía específica que pueda definir las acciones llevadas adelante por las policías provinciales en diciembre de 2013, tomaremos la definición de protesta laboral de Farinetti (1999) en su trabajo sobre las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina.

En el mencionado trabajo *reclamo* y *protesta* son tomados como sinónimos, en la medida en que refieren a una manifestación colectiva que expresa desacuerdo y reclama soluciones al statu quo. Este fenómeno tiene tres componentes que lo definen: es de carácter público (visibiliza ante la población o las autoridades un reclamo), directo (mediante una acción que interrumpe la actividad cotidiana) y discontinuo en el tiempo (acción episódica, aun cuando devenga en una expresión permanente). Siguiendo esta línea conceptual, la protesta laboral es un tipo de protesta “cuyo reclamo, demanda o reivindicación se refiere a problemas vinculados al trabajo: salario, las condiciones laborales, las fuentes de trabajo, el marco regulatorio, y demás” (Farinetti, 1999: 2).

A los efectos de poner en relación los cambios en las modalidades de protesta con dimensiones estructurales de la vida social y dimensiones del sistema político democrático, la autora utiliza los siguientes conceptos: “repertorios de acción colectiva” y “estructura de oportunidades políticas”.

Un repertorio consiste en “prácticas recurrentes que establece las reglas y pautas de comportamiento y las expectativas de los actores” (Farinetti, 1999: 5). Es decir que un repertorio de protesta contempla el conjunto de medios de los que dispone un grupo para realizar reclamos y las formas que estos adquieren en términos de aprendizaje.

En la Argentina, la protesta laboral se ha desarrollado históricamente bajo la forma del repertorio “clásico” (Farinetti, 1999: 13). Este tipo de repertorio tiene las siguientes características: a) su principal modo de expresión es la huelga en sus diversas variantes; b) los sindicatos se posicionan como actores “naturales” de las luchas laborales; y c) las demandas tienen dos ejes principales: la demanda económica (mejoras salariales y condiciones de trabajo) y la búsqueda de ventajas corporativas (Farinetti, 1999: 14). En la década del noventa, surgen nuevas formas de protesta –el estallido social y los cortes de ruta– que se diferencian de las del repertorio clásico. Este tipo de reclamo se ha orientado a la satisfacción de necesidades básicas, es más puntual y más defensivo, es menos institucionalizado y más espontáneo que el sostenido en la acción sindical tradicional.

El caso que aborda este trabajo no puede enmarcarse en uno u otro repertorio, sino que se da una combinación de ambos. Si bien la protesta tuvo muchos elementos del repertorio clásico (el sujeto de la acción colectiva es una corporación, la forma es la huelga, los reclamos son por mejoras salariales y en las condiciones de trabajo), en la Argentina las policías no tienen permitida la sindicalización, por lo que es necesario atribuir componentes de las nuevas formas de protesta. Se desarrollará este punto con detalle en el análisis.

Antes de continuar con la exposición de los conceptos de Farinetti, se darán algunas precisiones conceptuales sobre el sujeto que lleva adelante el reclamo: la policía. Puede definírsela como “personas autorizadas por un grupo para regular, mediante la aplicación de la fuerza física, las relaciones personales que se verifican dentro de dicho grupo” (Bayley, 2010: 21). Esta definición contiene tres componentes básicos: la utilización de la fuerza física (efectiva o como amenaza), el uso interno (diferencia la institución policial de las militares) y la autorización colectiva (6) (reconocimiento de rango en su calidad de monitor de la comunidad). Asimismo, se suman tres características de la actividad policial moderna: pública (percibe sus salarios y recibe directivas de las comunidades en tanto grupo que actúa en forma colectiva), especialización relativa (su función se concentra en el uso de la fuerza física) y profesional (reclutamiento por mérito, entrenamiento forma, avance estructurado a lo largo del desempeño profesional, disciplina sistemática y servicio de tiempo completo) (Bayley, 2010: 28).

El concepto de estructura de oportunidades políticas permite analizar el contexto político en el que emergen las protestas. De aquí surge la siguiente premisa: “cuando las condiciones políticas disminuyen el costo de

la acción colectiva, surge [la protesta]" (Farinetti, 1999: 8). La posibilidad de emergencia está atada a las propiedades del sistema político en sus aspectos estructural y dinámico. El primero remite a las características de los arreglos institucionales; el segundo, a las posiciones y estrategias que los actores adoptan en su marco. Esto permite abordar los aspectos tanto formales como informales del conflicto que se esté analizando.

Para profundizar la caracterización de la protesta policial, se emplearán cinco dimensiones que Farinetti utiliza para el análisis de las nuevas formas de protesta (1999: 30), a saber: a) actores –quiénes llevan adelante el reclamo–; b) demanda –contenido del reclamo–; c) modo de expresión –de qué modo se manifiesta la acción colectiva–; d) alcance –hace referencia al espacio y al tiempo del reclamo– y e) destinatario –hacia quién va dirigido el reclamo–.

Los datos

El reclamo se inició en la provincia de Córdoba, el 3 de diciembre, y en el lapso de diez días tuvo replicas en veinte provincias (7), a saber: La Rioja, Catamarca, Río Negro, Neuquén, Santa Fe, San Juan, Buenos Aires, Misiones, Chubut, Chaco, Tucumán, Entre Ríos, Corrientes, Jujuy, San Luis, Salta, Mendoza, La Pampa y Tierra del Fuego.

Las protestas tuvieron variada intensidad, la cual puede definirse sobre la base de los contextos de violencia colectiva que enmarcaron los reclamos en cada provincia. Entre las de mayor intensidad estuvo la provincia de Tucumán, donde hubo 6 personas fallecidas (8) y una cantidad de heridos indefinida. Este saldo trágico se dio en el marco de saqueos a 250 comercios, de comerciantes armados para defender su propiedad y de la policía que, luego de acordar, reprimió a un grupo numeroso de personas que reclamaban por su seguridad.

Se registraron 14 personas fallecidas en 6 provincias y heridos en todas ellas pero sin cifras oficiales (9). La provincia con la mayor cantidad de saqueos fue Córdoba con alrededor de 1000 comercios involucrados. Otro caso que se destacó fue Catamarca, donde no se registraron fallecidos, pero hubo enfrentamientos dentro de la casa de Gobierno entre los policías que reclamaban y la Prefectura que había sido enviada para mantener el orden. Entre las menos conflictivas estuvieron Misiones y La Rioja donde las policías no llegaron a tomar medidas de fuerza.

La forma de protesta que primó en la mayoría de los casos fue la huelga. Durante el reclamo los policías se mantuvieron acuartelados en una comisaría o comando radioeléctrico, mientras los familiares, policías retirados y otros efectivos que estaban de franco se sumaban con movilizaciones y concentraciones frente a edificios públicos o en la puerta misma de las comisarías. Los familiares cumplieron un rol importante en la medida en que fueron la cara visible, negociadores en muchos de los casos, con la intención de evitar sumarios o cualquier tipo de represalia para con los efectivos. En otros casos, como Buenos Aires (10), Mendoza y Santa Fe, los sindicatos, SIPOBA, Amuppól y APROPOL respectivamente, apoyaron y

participaron en la negociación. Es importante mencionar que ninguno de estos sindicatos cuenta con personería gremial. En el caso del Sindicato Policial Buenos Aires, en 2010, litigó contra el Ministerio de Trabajo en reclamo de la personería gremial, pero un fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo se la negó argumentando que, al no existir legislación interna, la Organización Internacional del Trabajo deja que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno la sindicalización de las fuerzas policiales.

Los reclamantes en todos los casos formaban parte del personal subalterno, en su mayoría agentes, es decir, la base de la pirámide organizacional que estructura toda fuerza de policía del país. En algunos casos, se sumó personal del sistema penitenciario, como en Córdoba, Neuquén y Chaco, entre otros. Los grados superiores en algunos pocos casos oficiaron de mediadores con éxito, en otros, las internas que hay dentro de las fuerzas hicieron que no sean bien recibidos (el caso de Matzkin en Mar del Plata, por ejemplo), y en otros terminaron siendo desplazados de su cargo (como en Córdoba y en Tucumán, por ejemplo).

En cuanto a la duración, varió en cada provincia, y fue desde un par de horas hasta 3 días máximo. En total, teniendo en cuenta la protesta en todas las provincias, fueron 13 días: del 3 al 15/12. Los reclamos estuvieron mayormente localizados en las capitales provinciales y en algunas ciudades importantes, si bien hubo reclamos en ciudades más pequeñas. La posibilidad de resolución del conflicto estuvo atada a la capacidad de respuesta y negociación de los gobernadores y sus gabinetes, y a la flexibilidad de los reclamantes. En el caso de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán y Salta los aumentos salariales fueron otorgados por decreto, y no se aceptó negociación alguna.

En todos los casos los reclamos fueron presentados por escrito en forma de petitorio y dirigidos a los gobernadores de las respectivas provincias, responsables últimos de la seguridad en su territorio. Estos petitorios tuvieron un denominador común que fue el pedido de aumento salarial, a lo que se sumaban pedidos de proporcionalidad de adicionales (prestación de servicio de seguridad de personas o bienes) respecto al sueldo, adicionales por días feriados, servicios de una aseguradora de riesgos del trabajo, créditos para comprar viviendas, tratamientos psicológicos postestrés de accidentes laborales y mejores condiciones laborales. A los pedidos se sumaban denuncias por falta de insumos, malas condiciones edilicias y mal estado de los vehículos.

Las protestas policiales tuvieron como marco situaciones de violencia colectiva que provocaron 14 muertos en todo el país y centenares de heridos. En cada uno de los casos las zonas más afectadas fueron los conurbanos. Hubo saqueos en muchas provincias, y en otras solo intentos que fueron repelidos por las fuerzas policiales.

La Confederación Argentina de la Empresa (CAME) registró saqueos en 1900 comercios en catorce provincias, con pérdidas estimadas en casi 600 mil millones de pesos. Los más afectados, al igual que en el 2001, fueron los comercios pequeños, como los supermercados "chinos", locales de indumentaria y

electrodomésticos. A una semana de iniciado el reclamo y con el rumor circulando de que los saqueos estaban siendo organizados, desde la Procuración General de la Nación se emite una resolución (2623/13) que crea un cuerpo especial de fiscales para investigar delitos contra el orden institucional.

La protesta

Los hechos de diciembre pueden catalogarse como una protesta laboral, en la medida en que fueron una manifestación colectiva que visibilizó un reclamo ante las autoridades y la población, sus acciones interrumpieron el desarrollo de las actividades cotidianas y fueron una acción episódica en tanto que nunca en la historia argentina se había registrado un reclamo semejante.

Lo particular del caso es que combina un formato clásico de protesta con las nuevas formas de protesta surgidas en la década del noventa. A continuación, se analizará la protesta según su repertorio y la estructura de oportunidades políticas.

El modo de expresión elegido en casi todos los casos fue la huelga (acuartelamineto en el caso que nos convoca) y la movilización, característico del repertorio clásico. Sin embargo, la toma de edificios públicos y el contexto de violencia colectiva, saqueos a comercios en 14 provincias, 14 muertos en todo el país, cientos de heridos y los actos violentos contra símbolos propios de la vida política (11) son expresiones características de las nuevas formas de protesta.

Dentro del repertorio clásico los actores "naturales" de las luchas laborales son los sindicatos, pero en el caso de las policías –como ya se dijo– no tienen permitida la sindicalización. No obstante, existen asociaciones que aclaman la representación de los intereses de los trabajadores de las distintas fuerzas, pero carecen de personería gremial y, por lo tanto, no son interlocutores legalmente válidos para la negociación. Si bien las policías son organizaciones corporativas altamente jerarquizadas y disciplinadas, hacia el interior se generan tensiones que en ocasiones pueden visibilizarse.

Esta es una de esas ocasiones. Lo que se dio es una ruptura de la cadena de mando, que imposibilitó la identificación de un representante oficial de las jerarquías policiales que neutralice el reclamo a través de la disciplina interna de la organización, o siquiera medie entre los reclamantes y las autoridades políticas. En todos los casos, quien reclamó fue el personal subalterno y tuvo como vocero a las familias, sobre todo las mujeres, quienes, asesoradas legalmente por uno o varios abogados, llevaron adelante las negociaciones. En los casos en los que intervinieron los sindicatos, si bien fueron promotores del reclamo y partícipes activos en las negociaciones, no todos los reclamantes se alinearon tras ellos (12).

Una ruptura en la cadena de mando no puede ser un dato que pase desapercibido, teniendo en cuenta el carácter jerárquico-piramidal de la institución policial. La cual, además, posee una fuerte militarización de sus prácticas que dispone a sus integrantes modos específicos y diferenciados de sociabilidad. Estos rasgos definen una identidad corporativa sólida que rara vez muestra grietas hacia el exterior.

El reclamo tuvo un eje principal que puede encuadrarse dentro del repertorio clásico de protesta, la demanda económica. Dentro de este tipo de demanda se encuentra el reclamo por mejoras salariales, el cual fue el principal motivo de la protesta; y el reclamo por mejoras en las condiciones de trabajo, insumos e infraestructura.

En todos los casos los destinatarios de las demandas fueron los ejecutivos provinciales. Esto se debe a una dimensión estructural del sistema político. Las provincias que componen el Estado argentino conservan aquellas funciones y competencias que no han sido expresamente delegadas en la Constitución Nacional a las autoridades federales. Debido a ello, cada provincia puede organizar su propia policía y el gobernador es el responsable y jefe de la fuerza de seguridad, quien, por lo general, delega la función de gestión en un ministro de seguridad. Los reclamos tuvieron repercusiones hacia el interior de los gobiernos provinciales, ya sea cambios en el gabinete en el área de seguridad (Córdoba, Jujuy y Mendoza) o descabezamiento de las cúpulas policiales (San Juan, La Rioja, Tucumán y Córdoba).

En cuanto al alcance de la protesta, puede hacerse una doble lectura. Si tomamos la protesta en su conjunto, esta se hizo extensiva a más del 80 % del país (20 provincias). Pero en una apreciación más exhaustiva de su alcance, tiene características de las nuevas formas de protesta en tanto que cada uno de los casos fue espacialmente localizado (Farinetti, 1999: 30). Se circunscribió a las capitales y ciudades más importantes y sus conurbanos, y fue temporalmente episódica. La extensión del conflicto, tomando todas las provincias, fue de dos semanas aproximadamente y en cada caso fue de 1 a 3 días.

El alcance general de la protesta tiene que ver con la estructura de oportunidades políticas y las propiedades del sistema político en sus aspectos estructural y dinámico (Farinetti, 2010: 9). En el aspecto institucional, las policías en la Argentina están impedidas de constituir asociaciones gremiales y de llevar adelante cualquier acción de reclamo que implique el no cumplimiento de sus funciones. La falta de legislación interna y la posición de la Organización Internacional de Trabajo hacen de la posibilidad de sindicalización de la fuerza una decisión política de los Estados. Es decir, los arreglos institucionales imposibilitan a las policías el ejercicio de sus derechos como trabajadores. Respecto a los aspectos dinámicos, el hecho de que la protesta se haya dado en vísperas de las fiestas y en un contexto de violencia colectiva que incluyó saqueos a comercios puede ser casual, pero hay hechos que indican que puede haber sido planificado. El primero es la detención de dieciséis policías en la provincia de Córdoba acusados de promoción y participación en los saqueos, y las investigaciones a las policías en Tucumán, La Rioja, San Juan y Entre Ríos; el segundo, la creación por parte de la Procuración General de la Nación de un cuerpo especial de fiscales para investigar delitos contra el orden institucional; y el tercero son los testimonios de los comerciantes que dicen haber sufrido ataques de grupos organizados (13).

Consideraciones finales

Como se planteó en la introducción, en este punto no se hará un relato lineal de lo expuesto en las páginas precedentes, sino que se propondrá una interpretación de lo ocurrido teniendo en cuenta las dimensiones desarrolladas a lo largo del análisis.

Los hechos de violencia que fueron el contexto de los reclamos parecen reforzar un concepto de seguridad pública que propone una modalidad de intervención policialista (Saín, 2008:124). La comisión de delitos frente a los anuncios de huelga lleva a establecer una relación lógica entre los delitos cometidos y la ausencia de policía en las calles, lo que consolida la idea de que la policía es la principal herramienta que tiene el Estado para brindar seguridad a sus ciudadanos. De este modo, los reclamos por más seguridad son interpretados y traducidos en políticas que intentan resolver el problema con mayor presencia policial en las calles, modalidades violentas de intervención, más poder de fuego y reduciendo a actos criminales fenómenos de probada complejidad (Bertranou y Calderón, 2008: 11-20).

Dicha deducción es falsa y es el resultado de una histórica delegación política de la función de gestión de la seguridad en manos de la institución policial (Saín 2008, 2014). Por ello, la configuración de las políticas de seguridad pública está fuertemente influenciada por los intereses corporativos de la propia institución.

La pregunta es entonces cuál es la relación entre la violencia desatada en diciembre y la huelga policial. Es claro que esta pregunta podría motivar un trabajo en sí misma. No obstante, se propone una respuesta tentativa: la *violencia colectiva administrada* formó parte del repertorio de protesta de la mayoría de las policías que llevaron adelante los reclamos.

El hecho de que la violencia colectiva –la posibilidad de ponerla en marcha o de controlarla– funcione como una especie de *capital* que es utilizado por actores sociales en la persecución de objetivos particulares es un tema que comenzó a investigarse luego de los sucesos del 2001 (Auyero, 2007). Uno de los actores que tiene la capacidad de acceder a este recurso es la institución policial, debido a la función social que le es asignada y a los menguados controles políticos que existen sobre su accionar (Saín, 2008: 191). La actividad policial mantiene históricamente un vínculo de proximidad con la violencia. Lo inédito es un cambio en las modalidades de intercambio, que hoy se dan a partir de la interacción y la indiferenciación entre la legalidad y su contrario (Kaminsky, 2005: 28).

En esta lectura, el contexto de violencia sirvió como un factor de presión a las autoridades políticas locales que, ante el desborde social, otorgaron a las policías lo que reclamaban. El caso testigo que puede mencionarse es Córdoba, donde el gobernador de la provincia estaba de viaje y al regresar, alertado de lo que estaba sucediendo, le dio a la policía lo que reclamaba a sabiendas de que las finanzas de la provincia no podrían sostenerlo. Los aumentos salariales que se dieron en Córdoba, así como en otras provincias, fueron desestimados posteriormente por las gobernaciones argumentando haber sido extorsionados.

La inexistencia de una instancia institucional que posibilite la negociación entre los grados inferiores de las fuerzas de seguridad y las autoridades políticas es una deficiencia estructural del sistema de seguridad

pública que quedó de manifiesto en la protesta de diciembre. Refuerza la idea de un anacronismo organizacional y una falta de compromiso político, que niega derechos laborales a las policías y obliga a quienes integran la fuerza a tolerar pésimas condiciones de trabajo, magros salarios y abusos al personal subalterno por parte de los grados superiores. Estos flagelos se dan sin la posibilidad de los agentes de acceder a una vía de reclamo legal que vehiculice las demandas hacia el sistema político sin mediación de los grados superiores. Medidas que avancen en esta línea provocarían modificaciones en la estructura jerárquico-piramidal sobre las que se basan todas las instituciones policiales que entraron en esta investigación.

En estas condiciones una ruptura en la cadena de mando, como sucedió en el caso estudiado, dificultó la identificación de interlocutores complicando una rápida solución. El chivo expiatorio que encontró la política para desligar responsabilidades fue la propia institución policial –descabezar las cúpulas, incriminar a los efectivos que reclamaban– y apoyarse en un discurso conspirativo. No es la idea de estas reflexiones defender a la institución policial, pero sí dar cuenta de que la seguridad pública es una cuestión eminentemente política.

De lo expuesto puede concluirse que de no revertirse los bajos salarios del personal policial, el magro presupuesto en insumos para el desarrollo de la actividad en condiciones dignas, la falta de instancias institucionales de negociación para las demandas del personal subalterno, la ausencia de mecanismos de control político sobre la actividad policial que permitan diferenciar la legalidad de su contrario y con la experiencia ganada por las policías, las probabilidades de que puedan repetirse protestas similares aumentan.

Queda claro que el tema tratado no se agota en estas páginas, la complejidad y el cripticismo que rodean a la institución policial y su función en la sociedad hacen de este trabajo un acercamiento más a los efectos de entender un fenómeno constitutivo de la vida contemporánea.

Notas

- 1) Algunas notas interesantes sobre protesta policial en la Argentina se publicaron en: <http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/95675-las-huelgas-policiales> y <<http://www.lanacion.com.ar/1646173-la-protesta-policial-con-mas-alcance-de-la-historia-argentina>>.
- 2) Saín define el campo de la seguridad pública “como el campo social de lucha por imponer determinadas concepciones y prácticas en función de gestionar de alguna manera los conflictos existentes en el agrupamiento social de pertenencia” (Saín, 2010: 28).
- 3) Corporación Latinobarómetro Informe 2013: Delincuencia 35 %, Economía 55 %.
- 4) En el 2009 se presentó un documento que contiene diez puntos básicos de toda política de seguridad orientada a resguardar y garantizar las libertades y los derechos de las personas a través de la prevención, conjura e investigación de los delitos. Esta concepción se opone al enfoque policialista o de demagogia punitiva. Véase: <<http://www.asd.org.ar/>>.

- 5) Los diarios seleccionados serán los más leídos en cada provincia, según el IVC (Instituto de Verificación de Circulación). Si bien este Instituto se ocupa de las ediciones impresas de mayor circulación en cada provincia, los diarios tienen versiones *on-line* y por ello fue tomado como referencia.
- 6) Este concepto está vinculado a la legitimidad con la que cuenta la policía para ejercer su función, aunque puede ser que el rango de agente destacado, que actúa en nombre de la comunidad, se imponga por la fuerza y en ese caso falta la legitimidad, pero los miembros de esa fuerza siguen teniendo rango están instaurados como tales (Bayley, 2010: 25).
- 7) Si bien en muchas provincias el conflicto estuvo localizado en algunas ciudades, la fuente en la que basamos nuestro trabajo no tiene precisión en todos los casos, y al ser el sentido general de la protesta lo que reviste interés es un dato poco relevante a esos efectos.
- 8) Según un relevamiento del diario *La Gaceta* son 8 los muertos por la violencia generada durante la protesta policial en Tucumán [en línea]. Disponible en: <<http://www.lagaceta.com.ar/nota/572541/politica/saqueos-habrian-causado-ocho-muertes-tucuman.html>>.
- 9) Las provincias que registraron fallecidos fueron Córdoba (1 persona), Tucumán (6 personas), Entre Ríos (1 persona), Chaco (4 personas), Buenos Aires (1 persona) y Jujuy (1 persona).
- 10) En la provincia de Buenos Aires existe otra asociación, Sindicato de Policías y Penitenciarios (SinPoPe) el cual intervino en el conflicto también. Además existen, a nivel federal, dos asociaciones: el Sindicato de Policía (Sidepol) y la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP).
- 11) Catamarca es el caso emblema en este sentido, donde hubo concentraciones dentro de la gobernación y enfrentamientos entre la policía local y prefectura.
- 12) Testimonios de un diario de Venado Tuerto que le dio voz a los reclamantes locales confirman esta situación [en línea]. Disponible en: <<http://www.venado24.com.ar/venadotuerto/c99-politica/a-pesar-de-los-anuncios-de-bonfatti-en-venado-tuerto-sigue-la-protesta-policial/>>.
- 13) Para testimonios audiovisuales véase: <<http://tn.com.ar/tnylagente/tags/saqueos?page=5>>.

Bibliografía

- AUYERO, J. (2007), *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- BAYLEY, D. (2010), *Modelos de Actividad Policial. Un análisis comparativo internacional*, Buenos Aires, Prometeo.
- BERTRANOU; J. y F. CALDERÓN (2008), "Introducción", en PNUD. *Estado, "Democracia y Seguridad Ciudadana. Aportes para el debate*, Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- BINDER, A. (2009), "El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual", en G. Kessler (comp.), *Seguridad y ciudadanía*, Buenos Aires, Edhasa.
- FARINETTI, M. (2009), "¿Qué queda del "movimiento obrero"? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina", *Revista Trabajo y sociedad*, N.º1, Vol. I, junio-septiembre de 1999, Santiago del Estero, Argentina.
- FREDERIC, S. (2009), "Comentario a La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial", en G. Kessler (comp.), *Seguridad y ciudadanía*, Buenos Aires, Edhasa.
- KAMINSKY, G. (2005), *Tiempos inclementes*, Buenos Aires, Ediciones de la UNLa.

- KAMINSKY, G. y D. GALEANO (2008), "Hacer saber: la entrada de la seguridad ciudadana en la formación universitaria argentina", en PNUD. *Estado, "Democracia y Seguridad Ciudadana. Aportes para el debate*, Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- PALMIERI, G. y F. WAGMAISTER (2009), "La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial", en G. Kessler (comp.), *Seguridad y ciudadanía*, Buenos Aires, Edhasa.
- SAÍN, M. (2004), *Política, policía y delito*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- SAÍN, M. (2008), *El Leviatán azul*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- SAÍN, M. (2010), "La policía en las ciencias sociales. Ensayo sobre los obstáculos epistemológicos para el estudio de la institución policial en el campo de las ciencias sociales", en M. Sirimarco, *Estudiar la Policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*, Buenos Aires, Teseo.
- SAÍN, M. (2014), "Políticas de Seguridad Pública. "Surfeando" la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001", en C. Acuña (comp.), *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- SCHUSTER (2006), *Transformaciones de la Protesta Social en Argentina 1989-2003*, Buenos Aires, GEPSAC.
- SIRIMARCO, M. (comp.) (2010), *Estudiar la policía*, Buenos Aires, Teseo.

ANEXO

*El número de heridos no es un dato claro en las noticias, aparece reflejado en expresiones como “cientos” y “decenas”. Solo los casos dónde coincidía un numero son los que figuran en la matriz.

DATOS									
PROVINCIA	quiénes	qué	a quién	cómo	cuánto tiempo		violencia colectiva		
					inicio	fin	saqueos	heridos	mueertos
Córdoba	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Acuartelamiento. Movilización	03-dic	04-dic	1000 comercios	200	1
La Rioja	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Asamblea. Movilización	06-dic	06-dic			
Catamarca	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Acuartelamiento. Movilización. Toma de la gobernación	06-dic	07-dic	5 comercios	3	
Río Negro	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Toma de la jefatura	06-dic	09-dic	40 comercios		
Neuquén	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Paro por tiempo indeterminado	06-dic	07-dic	5 comercios		
Santa Fe (Rosario)	Policía (suboficialidad), familiares y APROPOL	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Concentración. Retención de servicios	07-dic	10-dic	60 comercios		
San Juan	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Concentración	06-dic	07-dic	20 comercios		
Buenos Aires (La Plata, Mar del Plata)	Policía (suboficialidad), familiares, SIPOBA, Asoc. de Comis. Merit.	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Concentración	08-dic	10-dic	90 com. (Mar del Plata). 80 com. (La Plata)		1
Misiones	Policía (suboficialidad) y penitenciarios	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Amenaza de acuartelamiento	09-dic	10-dic			
Chubut (Puerto Madryn, Trelew)	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Retención de servicios. Concentración	09-dic	12-dic	10 comercios		
Chaco (Resistencia, Sáenz Peña)	Policía (suboficialidad) y Familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Acuartelamiento. Movilización	09-dic	10-dic	30 comercios		4
Tucumán	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Acuartelamiento. Movilización	09-dic	11-dic	250 comercios		6
Entre Ríos (Paraná, Gualaguaychú, Concordia)	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Acuartelamiento. Movilización	09-dic	10-dic	200 comercios		1
Corrientes	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Retención de servicios. Movilización	09-dic	11-dic			
Jujuy	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Retención de servicios.	09-dic	11-dic	85 comercios		1

	familiares			Movilización					
San Luis	Policías retirados, familiares de policías	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Concentración. Acuartelamiento	09-dic	11-dic			
Salta	Policía (suboficialidad), familiares y policía retirados	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Huelga. Movilización (poca adhesión al principio)	11-dic	13-dic	10 comercios		
Mendoza	Policía (suboficialidad), familiares y Amuppol		Poder Ejecutivo	Concentración de familiares	10-dic	13-dic	3 comercios		
La Pampa	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Acuartelamiento. Movilización	11-dic	13-dic			
Tierra del Fuego	Policía (suboficialidad) y familiares	Mejora salarial y laboral	Poder Ejecutivo	Concentración sin paro de actividades	10-dic	13-dic			
Elaboración propia basada en la evidencia recolectada de los diarios (<i>on-line</i>)									

Artículo recibido el 28/09/14 - Evaluado entre el 21/10/14 y 30/11/14 - Publicado el 21/12/14