



EstuDAV
Revista Estudios Avanzados

Estudios Avanzados
N° 40, 2024: 99-122
ISSN 0718-5014

Artículo
DOI <https://doi.org/10.35588/4kdwb710>



El derrotero institucional de la seguridad interior en el menemismo. Arquitectura institucional del Estado argentino (1989-1999)

The Institutional Course of Internal security in Menemism. Institutional Architecture of the Argentine State (1989-1999)

O derroteiro institucional da seguridade interior no menemismo. Arquitetura institucional do Estado argentino (1989-1999)

Ivan Federico Basewicz Rojana

Universidad Nacional de Mar del Plata
Mar del Plata, Argentina

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8019-0091>
ibasewicz@gmail.com

Recibido

13 de agosto de 2023

Aceptado

27 de julio de 2024

Publicado

15 de agosto de 2024

Cómo citar

Basewicz Rojana, I.F.. (2024). El derrotero institucional de la seguridad interior en el menemismo. Arquitectura institucional del Estado argentino (1989-1999). *Estudios Avanzados*, 40, 99-122, <https://doi.org/10.35588/4kdwb710>



Resumen

Desde la década de 1980 la inseguridad ha cobrado un mayor protagonismo en la agenda pública de los gobiernos de América Latina, no siendo Argentina una excepción. En este sentido, el presente artículo conceptualiza que el proceso étápico de las políticas públicas se desestabiliza toda vez que la seguridad interior se dinamiza desde casos conmocionantes. Para probar dicha hipótesis recurrimos a un enfoque constructivista y de coaliciones defensoras sobre el aquí denominado derrotero institucional de Argentina, bajo el gobierno de Carlos Menem, entre 1989 y 1999. Para abordar esta interrogante partimos de la reconstrucción del organigrama del Estado, prestando atención a las modificaciones suscitadas en el periodo propuesto. Por ello, resulta plausible corroborar las hipótesis, a la vez de constatar la permeabilidad del área de seguridad a las modificaciones, dado que se ha encontrado ligada al debate público. En definitiva, procuramos echar luz sobre un tópico de relevancia recuperando los sedimentos institucionales del actual sistema de seguridad interior.

Palabras clave: Estado, seguridad interior, políticas públicas, menemismo, Argentina.

Abstract

Since the 1980s, insecurity has gained greater prominence on the public agenda of Latin American governments, and Argentina is no exception. In this sense, this article conceptualizes that the epochal process of public policies is destabilized whenever internal security is dynamised by shocking cases. To test this hypothesis, we use a constructivist approach to the so-called institutional path of Argentina under the government of Carlos Menem between 1989 and 1999. So, to address this question, we start by reconstructing the state's organizational structure, paying attention to the changes that took place during the proposed period. It is therefore plausible to corroborate the hypotheses, while at the same time confirming the permeability of the security area to changes, given that it has been linked to public debate. In short, we seek to shed light on a relevant topic by recovering the institutional sediments of the current internal security system.

Keywords: State, internal security, public policy, Menemism, Argentina.

Resumo

Desde a década de 1980 a insegurança tem cobrado um maior protagonismo na agenda pública dos governos de América Latina, no sendo Argentina uma exceção. Neste sentido, o artigo concetualiza que o processo étápico das políticas públicas desestabiliza-se toda vez que a segurança interior é dinamizada desde casos comocionantes. Para provar dita hipótese recurrimos a um foco construtivista e de coalições defensoras sobre o aqui denominado derroteiro institucional de Argentina, no governo de Carlos Menem, entre 1989 e 1999. Para abordar essa interrogante partimos da reconstrução do organigrama do Estado, prestando atenção às modificações suscitadas no periodo proposto. Por isso, resulta plausível corroborar as hipóteses, e ao mesmo temmo constatar a permeabilidade da área de segurança às modificaciones, pois tem se encontrado ligada ao debate público. Em definitiva, procuramos alumbrar sobre um tópico de relevância recuperando os sedimentos institucionais do atual sistema de segurança interior.

Palavras-chave: Estado, segurança interior, políticas públicas, menenismo, Argentina.

Introducción

Desde inicios de la década de 1980 la inseguridad ha cobrado mayor protagonismo en la agenda pública de los gobiernos de América Latina, no siendo Argentina una excepción (Zabaleta Betancourt, 2012). Si bien inicialmente la política securitaria en el retorno democrático estuvo opacada por diversas problemáticas que revistieron un mayor tratamiento, como el comportamiento político de las Fuerzas Armadas o la fragilidad económica (Murillo et al., 2010), es en esta década que la seguridad comienza un derrotero ascendente como problema público y, consecuentemente, en su tratamiento político (Lorenc Valcarce, 2003; Cerruti, 2016). En este sentido, el presente escrito asume el proceso étápico de la política de seguridad de la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) como un derrotero institucional desde una perspectiva constructivista contextual y de las coaliciones defensoras. Aseveramos que la conjunción de sendas teorías permite la comprensión de las políticas públicas desde las altas esferas de gobierno, así como la incorporación de los actores de la sociedad civil, los cuales demuestran gran poder de movilización en América Latina, expandiendo así el marco de aplicación no solo al caso nacional propuesto. Consecuentemente, nuestra hipótesis de trabajo refiere al ascenso del área abocada a la seguridad pública dentro del organigrama ministerial, donde la existencia de casos conmocionantes han fungido como disparadores de

la temática securitaria en el debate público.

Ahora bien, la metodología utilizada consiste en la reconstrucción del organigrama estatal y la identificación de los hitos institucionales que comporten modificaciones en el mismo. Para ello es que nos valemos de tres tipos de fuentes: medios de comunicación, particularmente la prensa escrita; resoluciones del Poder Ejecutivo nacional contenidas en el *Boletín Oficial de la República Argentina*, así como los textos normados durante el periodo y los debates previos en el ámbito legislativo y entrevistas realizadas a dos agentes claves. Vale mencionar que la selección de los medios gráficos *Clarín* y *La Nación* responde al tratamiento histórico central que han desarrollado sobre la inseguridad y los vínculos políticos, así como el tiraje que poseen, siendo los de mayor distribución en Argentina (Martini y Pereyra, 2009). Por último, el trabajo de archivo fue realizado en la Hemeroteca del Congreso de la Nación, al cual se accedió en 25 oportunidades, recuperando un total de 120 notas del periodo abarcado, siendo que finalmente fueron incorporadas al presente texto un total de 19 artículos.

Primeramente revisamos los antecedentes teóricos que sostienen la propuesta, estableciendo las hipótesis teóricas del estudio de políticas públicas. Renglón seguido, daremos paso a la caracterización institucional,

mediante las etapas de formulación e implementación de políticas para, finalmente, arribar a unas conclusiones que demuestren el posicionamiento de

la seguridad interior dentro del Estado y corroboren la conjunción teórica más allá del caso nacional.

La sociología de los problemas públicos al servicio de la estructura estatal

La conceptualización constructivista de los problemas sociales que adoptamos en el presente artículo parte de una crítica a la formulación del modelo secuencial de políticas públicas (Lasswell, 1956). Dicha teoría conceptualiza las políticas públicas como una secuencia de etapas diferenciadas funcionalmente, en tanto cada fase cuenta con una funcionalidad particular y acumulativa que retroalimenta a las siguientes. Este esquema, que comprendía una «historia natural» de los problemas públicos, fue luego reconceptualizado para dar paso a la propuesta de cinco etapas esgrimida por Herbert Blumer, a saber: emergencia del problema, legitimación, movilización de la acción respecto a la problemática, formulación de un plan oficial de acción y la implementación del plan. Ese modelo reconoce y otorga un rol fundamental a los actores, quienes, además, proponen la definición de problema social, tal como refiere Blumer, «un problema social existe principalmente en los términos en que es definido y concebido en la sociedad» (Blumer, 1971: 300). El reconocimiento de una problemática se constituye así en un proceso altamente selectivo, donde varios emergentes quedan fuera de etapas posteriores.

Ahora bien, las disputas por la definición impactan en la formulación e implementación del plan oficial, lo cual otorga un reconocimiento simbólico del grupo de actores y la definición otorgada al problema (Jones, 1970). De esta manera, quedan valorizadas las apreciaciones subjetivas centradas en los actores intervinientes. Como consecuencia de la contribución de Blumer, fueron formuladas una multiplicidad de estudios que, dentro de la perspectiva constructorista, aunque con pequeñas reformulaciones, han demostrado su aplicabilidad en el caso estadounidense (Spector y Kitsuse, 1973; Schneider, 1985) e influenciado los recientes estudios situados en América Latina, especialmente aquellos referidos a seguridad pública (Hathazy, 2016, 2022; Saín, 2015, Lorenc Valcarce, 2003).

No obstante, dicho esquema no se encuentra exento de limitaciones. El desarrollo evolutivo y lineal impide comprender procesos que pueden presentar un devenir simultáneo en sus fases o un retorno a una etapa previa. Partiendo de la aprehensión de la subjetividad de los actores, toda restricción entre el movimiento de una fase a la anterior o la siguiente implica una contradicción al modelo de disputa

entre los actores por el reconocimiento del problema. Dando cuenta de dicha problemática, fue constituida al interior del constructivismo una corriente denominada «contextual» (Best, 2008, 2013), la cual procura subsanar el cuestionamiento previo estableciendo el vaivén entre las fases y reconociendo la participación de múltiples actores en la definición del problema social, evitando la predominancia de uno por sobre otro. En efecto, esta será la perspectiva adoptada a lo largo del presente artículo, si bien a su vez será complementado con el enfoque de las coaliciones defensoras y promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1999). En principio, tal perspectiva crítica del modelo étápico secuencial, al descartar la injerencia de los niveles inferiores de la burocracia (Lipsky, 1980), posibilita incorporar dicha dimensión a partir de la noción de subsistema de políticas públicas como una arena de conflicto donde se articulan intereses contrapuestos. Ello refiere a las coaliciones como agregación de actores que no refieren únicamente a la esfera de gobierno, sino que incorpora a legisladores, investigadores e inclusive periodistas. A su vez, permite comprender el cambio como una forma de articulación entre

los intereses contrapuestos de los actores.

En sintonía con el párrafo precedente, serán abordados problemas públicos comprendidos desde la configuración de las primeras dos etapas de desarrollo, es decir, la emergencia y la legitimación (Gusfield, 2014), momento en el cual son posicionados en una arena de intervención pública. Además serán tenidos en cuenta los sucesos que, por sus características inherentes, impulsan el proceso de emergencia y legitimación, funcionando así como disparadores de los problemas públicos (Gayol y Kessler, 2018). Por último, los problemas públicos abordados referirán a «estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales a los efectos de abordar y resolver riesgos y conflictos, de carácter violento y/o delictivo, que lesionan los derechos y libertades en un determinado ámbito espaciotemporal» (Saín, 2009: 71). En definitiva, se consideran las políticas públicas de seguridad, en lo que respecta a su desenvolvimiento en el organigrama estatal, como la cristalización de la toma de posición de diversos agentes sobre un fenómeno social problematizado.

Continuidades iniciales y prontas rupturas: De la Dirección Nacional de Seguridad Interior a la Ley de Seguridad Interior (1989-1992)

En un contexto de inestabilidad política y económica (Pucciarelli, 2011), Carlos Menem asume la Presidencia de la Nación el 8 de julio

de 1989. En este escenario, la política militar fue inicialmente subordinada a la estabilización económica, por lo cual se registró un primer periodo

continuista y de profundización del impulso militarista de la administración saliente. El Consejo de Seguridad Nacional fue disuelto mediante el decreto n° 1.573/89 del *Boletín Oficial* de 27/12/1989, siendo que este creaba el Comité de Seguridad Interior y redistribuía entre este y el Consejo de Defensa Nacional sus competencias. No obstante, la promulgación del decreto n° 392/90, del *Boletín Oficial* de 7/3/1990, dejaba en claro la continuidad del espíritu del decreto n° 327/89 de la gestión alfonsinista, ya que ampliaba las facultades de intervención de las Fuerzas Armadas a «hechos que constituyan un estado de conmoción interior», y establecía como integrantes permanentes del Comité de Seguridad Interior al ministro del Interior, al ministro de Defensa, al jefe del Estado Mayor Conjunto y al secretario de Inteligencia del Estado. Sin embargo, simultáneamente era promulgado el decreto n° 479/90 del *Boletín Oficial* de 19/3/1990, que creaba la Dirección Nacional de Seguridad Interior en la órbita del Ministerio del Interior, cargo que fue desempeñado por el teniente coronel (R) Carlos Sánchez Toranzo. Ello hecho constituyó el primer eslabón institucional del proceso de autonomización del área de seguridad que fue afianzado con la Ley de Seguridad Interior. En definitiva, en el inicio de la presidencia de Carlos Menem se asistió a una doble apuesta por la institucionalización de la separación entre las áreas de defensa y seguridad, a la vez que se permitía la injerencia de los sectores pretorianos al interior del territorio, política heredada

de los decretos finales de la presidencia de Raúl Alfonsín (Eissa, 2016).

En ese contexto, un nuevo levantamiento militar funcionó como fenómeno político para impulsar el tratamiento del *corpus* normativo restante. En palabras del Secretario de Seguridad Interior entre 1998 y 1999, antes diputado nacional por los periodos 1985-1997 y 1999-2002, Miguel Ángel Toma:

¿Por qué se produce este espacio de tiempo entre la Ley de Defensa y la de Seguridad Interior? Se produce porque la Ley de Defensa dice que va a haber una serie de leyes complementarias. Por razones de naturaleza política no pudimos avanzar en la de Seguridad Interior hasta 1991. Yo tomo la decisión, ya siendo gobierno, de hablar con los radicales y decir «tenemos que empezar a armar las leyes complementarias». No se hizo la Ley de Seguridad Interior porque a lo largo de todo ese periodo hubo una serie de quilombos militares [...] Fue Martelli y después vino el de Seineldín. Todo eso fue hasta 1991. El último intento de golpe fue en 1991. (Entrevista, 8/6/2022)

Efectivamente, los «quilombos militares» que obturaron el proceso legislativo estipulado en la Ley de Defensa Nacional fueron la seguidilla de levantamientos militares sucedidos entre 1987 y 1990. Iniciados en abril de 1987, fueron seguidos otros dos en enero y diciembre de 1988; hasta que en diciembre de 1990 tuvo lugar el cuarto y último de los intentos realizado por oficiales que desconocían la autoridad del generalato del Ejército

argentino (Saín, 1994). Superados dichos episodios retomó impulso la formulación de la Ley de Seguridad Interior, siendo que el 1° de agosto de 1990 había sido presentado un boceto de ley bajo las firmas de los diputados Miguel Ángel Toma y Víctor Bisciotti, del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, respectivamente. El día 28 de ese mes la Comisión de Defensa y Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados dio su aprobación al pliego, aunque tuvo que esperarse hasta los días 12 y 13 de junio del año siguiente para su tratamiento.

El eje de las discusiones en la primera instancia legislativa estuvo centrado en la diferenciación de la seguridad interior en relación con la defensa nacional. En este sentido, el diputado Víctor Bisciotti realizó su apreciación preliminar:

Hay dos criterios en cuanto al concepto de seguridad. El primero de ellos se relaciona con la seguridad de los Estados frente a la agresión de otros Estados. Este aspecto lo reglamos por medio de la Ley 23.554, de defensa nacional. Por su parte, una norma sobre seguridad interior es la que regula el ordenamiento de la situación interior de un país, tanto en lo vinculado con las actividades delictivas como con todas aquellas que deben ser controladas por medio de la acción policial. (Cámara de Diputados, 1991: 648)

De este modo, el criterio de diferenciación entre ambas esferas recayó en la distinción entre seguridad del Estado y su ordenamiento interno. Siendo que sobre este último punto

solo las fuerzas policiales serían competentes en su abordaje. Asimismo, queda esclarecido como objetivo central la delincuencia. Posteriormente, la exposición del legislador ahondó sobre este punto:

Buscamos lograr una efectiva acción persuasiva del delincuente, empleando los métodos racionales que las fuerzas de seguridad saben emplear, esto es, el Código Penal y el Código de Procedimientos en la materia. La idea es no solo perseguir al delincuente, sino también, llegado el caso, si es necesario, reprimir y llevarlo a la justicia; pero esta represión debe graduarse de forma tal que se preserve la vida del delincuente. [...] Mientras tanto las fuerzas armadas están preparadas para aniquilar al enemigo externo. Para eso hacen uso del poder de fuego máximo. Aniquilan o disuaden al enemigo porque no saben aplicar el Código de Procedimientos. Aquí está la diferencia sustancial. (Cámara de Diputados, 1991: 649)

La intervención anterior ilustra cómo la distinción entre las esferas de seguridad y defensa también compone accionares divergentes. Mientras que las Fuerzas Armadas suponen el uso de la fuerza tendiente a la eliminación del enemigo foráneo; las fuerzas de seguridad tienden a la persuasión, mediante la utilización de saberes plasmados en cuerpos normativos ya constituidos, de actores tipificados como infractores por ellas mismas. En tanto, Miguel Ángel Toma ahondó sobre los actores implicados en la seguridad interior, expresando:

En primer lugar, debemos mencionar la función policial, que está vinculada a la prevención y cuasi-represión del delito; en segundo término, está la función judicial, cuya finalidad es la represión mediante la aplicación de la ley por parte de los jueces; y en tercer lugar tenemos la función reeducativa, que es la que debe desarrollar la estructura del sistema penitenciario. [...] La iniciativa que consideramos justamente persigue esa coordinación y conjunción. (Cámara de Diputados, 1991: 645)

Desde esta perspectiva, las fuerzas de seguridad ya no constituían el único actor dentro de la seguridad interior. Por el contrario, el conjunto de la cadena punitiva, a saber, los servicios judiciales y penitenciarios, eran los responsables operativos del orden interno. De esta manera, en sendas intervenciones quedaban concentradas las principales contribuciones que procuraba establecer el proyecto de ley.

Una vez aprobado en la Cámara de Diputados, donde obtuvo una mayoría que superó los dos tercios del cuerpo, fue remitido a la Cámara de Senadores. Allí no obtuvo tratamiento hasta diciembre de 1991, momento en el cual José Luis Manzano, exdiputado del Partido Justicialista que se había manifestado a favor, asumió como ministro del Interior. Con un renovado impulso proveniente del Poder Ejecutivo, el 18 de diciembre el proyecto fue tratado en una sesión donde las intervenciones se centraron en el necesario fortalecimiento de la estructura estatal. En este sentido estuvieron orientadas las intervenciones

de los senadores Luis Brasesco y Fernando Soladas:

El logro de la seguridad interior requiere el fortalecimiento del rol del Ministerio del Interior, especialmente en cuanto a las facultades de diseño y control de las políticas de seguridad interior, así como la coordinación y supervisión del accionar de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad. (Cámara de Diputados, 1991: 5079)

Es conveniente otorgar mayor participación al Ministerio de Justicia, atento a la significativa vinculación que las áreas que integran el sistema de seguridad interior guarda con los asuntos que son competencia de ese ministerio. (Cámara de Senadores, 1991: 5083)

El fortalecimiento institucional al cual refieren los senadores estaba centrado en el Ministerio del Interior y de Justicia, dando cuenta de la comprensión de la seguridad en términos de cadena punitiva. Ello, siendo que mediante la exclusión de un actor como lo eran las Fuerzas Armadas resultaba necesario reformular el organigrama estatal para generar los nuevos contrapesos institucionales que tendieran a la disminución de su comportamiento como actores intervinientes en el campo político.

En continuidad con el apoyo prestado en la Cámara de Diputados, el 18 de diciembre de 1991 fue sancionada la Ley n° 24.059 de Seguridad Interior, y promulgada mediante el Decreto N°58/92, en *Boletín Oficial* de 17/01/1992. El texto definió a la seguridad interior como

«la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones [... implicando] el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación». Si bien el eje del debate parlamentario estuvo centrado en la distinción entre defensa y seguridad interior, la ley restringía el involucramiento militar en la última esfera a partir de tres situaciones claramente estipuladas. En primer lugar, en el caso de que el Ministerio de Defensa dispusiera la necesidad de contar con el apoyo de «los servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcción y transporte, así como ingenieros y comunicaciones» para operaciones de seguridad interior. Seguidamente, ante atentados dentro de la jurisdicción militar. Por último, «en el restablecimiento de la seguridad interior [...] en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior [...] resulte insuficiente a criterio del presidente», ello previa declaración del estado de sitio, facultad reservada al jefe del Poder Ejecutivo.

Asimismo, constituyó el sistema de seguridad interior, el cual sería conformado por el presidente de la Nación, los gobernadores, el Congreso Nacional, los ministros del Interior, Defensa y Justicia, la Policía Federal Argentina y las policías provinciales, y la Gendarmería Nacional Argentina y la Prefectura Naval Argentina, todos ellos con la finalidad de «determinar

las políticas de seguridad, así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía». En el plano institucional estipuló la creación del Consejo de Seguridad Interior cuya misión constituía en asesorar «en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de seguridad interior, como asimismo en la elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior», y la Subsecretaría de Seguridad Interior, que visaba asesorar al ministro del Interior en lo relativo a la seguridad interior, coordinar los esfuerzos policiales nacionales y con las fuerzas de seguridad extranjeras, asesorar al Consejo de Seguridad Interior y «fijar la doctrina organizacional, despliegue, capacitación y equipamiento de la Policía Federal». Por ende, la Dirección Nacional de Seguridad Interior incrementaba su escalafón al constituirse como subsecretaría, manteniendo su pertenencia orgánica al Ministerio del Interior. La Ley de Seguridad Interior delimitó el área de competencia, las fuerzas involucradas y sus facultades en el mantenimiento del orden interno, y a su vez configuró el organigrama ministerial. Asimismo, constituyó una etapa donde se apreció el doble fenómeno de constitución de una coalición promotora y defensora que tomó forma de comunidad epistémica (Haas, 1992) en torno a las implicancias de la norma legislada. Es decir, un conjunto de actores que detentaron un saber presentado como válido, y que consiguió retraducirlo en

dos aspectos problemáticos: la calidad institucional y las fuerzas implicadas en el nuevo ordenamiento.

Ahora bien, durante el transcurso del tratamiento legislativo hubo modificaciones en los agentes implicados en la seguridad interior. Producto de la salida del ministro del Interior Julio Mera Figueroa en agosto de 1991 es que el teniente coronel (R) Carlos Sánchez Toranzo dejó sus funciones como director nacional de Seguridad Interior. De esta manera, en el lapso transcurrido entre el tratamiento en la Cámara de Diputados y la de Senadores es que asumió el cargo el abogado y exdiputado por el Partido Justicialista sanjuanino durante la última presidencia de Juan Domingo Perón (1974-1975), César Gioja. No obstante, perduraría en el cargo durante un año y dos meses, momento en el cual fue convocado a formar parte del gabinete de gobierno provincial de San Juan. Esto dio lugar a un vacío institucional en la Subsecretaría de Seguridad Interior, cuyas funciones fueron reabsorbidas por el entonces

ministro del Interior, Gustavo Béliz, quien ejerció dichas funciones hasta su salida del gabinete ministerial en agosto de 1993. De forma que pudiera nombrarse un nuevo subsecretario de Seguridad Interior es que tuvo lugar la designación del empresario de origen cordobés, anterior apoderado de la Arquidiócesis de Córdoba y, por aquel entonces, titular de la Dirección General de Fabricaciones Militares, Hugo Franco, en septiembre de 1993 mediante el decreto n° 1.854, del *Boletín Oficial* de 09/08/1993. Este agente fue el último en asumir la cartera antes de que, nuevamente, un militar se encargue de la seguridad interior.

En el presente apartado quedaron demostradas las últimas tres etapas del proceso de políticas públicas. Primeramente, la movilización referida a la temática de la separación entre esferas de seguridad interior y defensa reflejadas en el proceso legislativo; seguidamente, la formulación del plan de acción en tanto la constitución del cuerpo normativo y, finalmente, su entrada en vigencia como la aplicación.

El Santiagueñazo: Protestas masivas y movilización militar (1993-1994)

El 16 de diciembre de 1993, aproximadamente 4.000 empleados públicos de Santiago del Estero a quienes se les adeudaban pagos se manifestaron violentamente, originando un nuevo modo de protesta social, el estallido social (Farinetti, 1999). Tal repertorio de protesta dejó como saldo la destrucción de la Casa de Gobierno,

los Tribunales, la Legislatura provincial y el deceso de cuatro personas.

Ante dichos acontecimientos el presidente Carlos Menem, declaró: «Lo que sucede en Santiago del Estero evidentemente nos preocupa. Se han pasado los límites que establece la ley y, evidentemente, hay un sector de activistas que han aprovechado

esta ocasión» (Clarín, 17/12/1993b: 7). De igual manera, el exjefe del Poder Ejecutivo Raúl Alfonsín acota sobre «la necesidad de actuar rápido y eficazmente para reestablecer el orden público y proteger la integridad físicas y bienes de las personas» (Clarín, 17/12/1993a: 5). Al día siguiente se dispuso la intervención federal de la provincia. Adicionalmente, se concretó el envío de mil efectivos de la Gendarmería Nacional Argentina. Hasta noviembre de 1992 jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, brigadier Andrés Antonietti, fue designado como interventor de la Secretaría de Seguridad Interior provincial. Su postura quedó plasmada en las declaraciones que realizó una vez llegado a la ciudad capitalina: «No me va a temblar la mano si tengo que reprimir. No quiero que me conozcan como un hombre duro, sino como un hombre justo. No voy a permitir ningún desorden individual o colectivo» (La Nación, 18/12/1993: 6).

Ahora bien, la llegada del brigadier Antonietti a un cargo ejecutivo a nivel provincial estaba contemplada en el *corpus* normativo vigente, el cual no establecía un impedimento a los integrantes de las Fuerzas Armadas para que se desempeñaran en cargos político-administrativos. No obstante, ante la particular lectura de los sucesos que realizó Carlos Menem en los días subsiguientes puede evidenciarse un retorno a ciertas lógicas propias de la doctrina de Seguridad Interior. El mandatario expresó: «Para mí fue un acto de sedición, un delito a nivel nacional» (Clarín, 21/12/1993: 8) y,

seguidamente, ahondó en su noción de dicho delito: «Subversión es sedición, la prueba es que quemaron la Casa de Gobierno... ¿eso es o no es subversión?» (Clarín, 22/12/1993: 8). Dicho enfoque de lo acontecido evidencia un retorno a la lógica de la existencia de un enemigo interno que procura quebrar el funcionamiento de los poderes públicos desde el territorio nacional. No obstante, la consolidación de esa perspectiva ocurrió tras la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado mexicano de Chiapas, situación frente a la cual el presidente Menem se comunicó con su par mexicano expresando «solidarizarse como amigo, como presidente y en nombre del pueblo argentino, frente a la situación subversiva que está viviendo» (La Nación, 15/1/1994: 15). En este punto, las declaraciones del diputado nacional de Santiago del Estero, José Zavalía, ahondaron en la vinculación directa de la situación en México con lo sucedido en Argentina, siendo que «a partir de la experiencia de México podrían formarse grupos guerrilleros en la Argentina y América Latina y retornar las desagradables experiencias a las que el pueblo no quiere volver» (Clarín, 08/01/1994: 10).

A partir de las declaraciones precedentes, que vinculaban la situación con el contexto que condujo a la última intervención militar, es que desde el gobierno nacional se convocó al Consejo de Seguridad Interior, en aras de discutir el estado de situación. En la reunión, realizada el 12 de enero de 1994, el jefe del Poder Ejecutivo

expresó su renovada preocupación por el estallido social de Santiago del Estero, a la vez que daba cuenta del sostenimiento de su comprensión de la situación vinculándola con la presencia de elementos subversivos. Por ello confirmó la asignación de una partida presupuestaria extraordinaria de 40 millones de dólares destinados a la compra de material antidisturbios para las fuerzas de seguridad provinciales. Aunque la medida sobresaliente del encuentro fue condensada en estas palabras: «Hay que buscar una forma de coordinar con las Fuerzas Armadas para lograr desplazamientos eficaces de las tropas de Gendarmería que deban ser trasladadas a las zonas donde se produzcan los estallidos» (Clarín, 13/01/1994a: 2-3), es decir, el presidente promovía la constitución de unidades móviles de Gendarmería Nacional Argentina que cuenten con el apoyo logístico de las Fuerzas Armadas, suponiendo la continuidad de estallidos sociales. Tal posición fue compartida por el entonces ministro de Defensa Oscar Camilión, que a la salida del encuentro afirmó: «no hay germen de actividad guerrillera, pero sí hay una preparación ideológica» (Clarín, 13/01/1994b: 4), lo que implicaba la injerencia de las Fuerzas Armadas ante una hipótesis de conflicto similar a la esgrimida por los sectores castrenses durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983). Por ello, y ante acusaciones de incumplimiento de la Ley de Seguridad Interior, es que formuló en conferencia de prensa el 23 de enero de 1994 una defensa del

corpus normativo, estableciendo el posicionamiento del gobierno:

Las Fuerzas Armadas van a operar en el estricto marco de la legalidad, que en este momento está enmarcada por la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Seguridad [...] y las Fuerzas Armadas] tienen una participación eventual, cuando han sido sobrepasadas en un disturbio las fuerzas policiales locales. [...] La logística la ponen las Fuerzas Armadas y esto está previsto por la ley. (Clarín, 24/01/1994: 15)

Las declaraciones de Camilión aclaraban el andamiaje de los textos legislados, los cuales preveían una participación eventual de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional en tanto apoyo logístico hacia otras fuerzas que no contasen con recursos necesarios. A esta posibilidad se le suma la participación del brigadier Andrés Antonietti, también prevista en la legislación. En definitiva, la exclusión del sector castrense era parcial ante eventos localizados, no se constituía un veto total o una reclusión a actividades operativas. Y con la situación social en Santiago del Estero controlada, no fue realizada modificación institucional alguna, con la salvedad de las aclaraciones sobre su funcionamiento. Todo ello redundó en la clausura del debate al mes siguiente, por la apertura del debate sobre el presupuesto nacional para ese año. Mas, producto del debate sobre las cuentas nacionales en mayo de 1994, la discusión sobre la arquitectura institucional abocada a la seguridad interior se reabría.

La «Supersecretaría»

En enero de 1994 el presidente Carlos Menem había afirmado en conferencia de prensa: «Lo que la gente pide es seguridad, ustedes mismos a través de los medios permanentemente hablan de que es necesario fomentar las medidas que hagan a la seguridad, la defensa de la vida, el patrimonio y la libertad de las personas» (Clarín, 20/01/1994: 2-3). Dichas declaraciones demostraron la centralidad que adquirió el problema securitario a partir de los sucesos de Santiago del Estero. Si bien en el aparatado precedente fue mencionada la pérdida de relevancia inmediata, en tanto fue debatido el presupuesto nacional para ese año, en mayo de 1994, el debate sobre la arquitectura estatal abocada a la seguridad interior fue retomado por sugerencia del ministro de Economía, Domingo Cavallo, quien afirmó: «Lo que yo he venido sosteniendo siempre, como se lo dije al presidente Menem, es que la Policía Federal, la Gendarmería y la Prefectura deberían tener un superior que reporte directamente al Presidente y que fuera una persona de gran honestidad y conocimiento profesional» (La Nación, 13/05/1994: 15). Estas declaraciones dejan en evidencia el potencial performativo de los casos conmocionantes en tanto el Santiagueñazo fungió como un disparador que retrotrajo la política pública tal como había sido implementada una vez constituidos los cuerpos normativos. Por añadidura, puede afirmarse que no poseen un poder inmediato en términos de

cambio, sino que dependen de que un actor haga uso de ello como palanca del mismo.

Dicho proyecto alentaba la conjunción de las fuerzas mencionadas por el ministro de Economía junto con la Secretaría de Inteligencia del Estado en un esfuerzo centralizador de la seguridad interior, tal como lo expresara el ministro del Interior Carlos Ruckauf: «El plan es formar una estructura de seguridad e inteligencia conducida en una sola pirámide que permitirá optimizar los recursos existentes y lograr la disminución de los delitos sin afectar la democracia» (Levit, 1994: 5). En definitiva, esta modificación tendría lugar en el organigrama del Ministerio del Interior, donde sería elevada la subsecretaría a rango de secretaría. Sin embargo, esa tentativa recogió el rechazo del conjunto del espectro político, principalmente de la Unión Cívica Radical, siendo que Raúl Alfonsín declaró:

El gobierno nacional intenta dejar de lado uno de los instrumentos legales más modernos de que dispone la legislación nacional, referente a seguridad interior. Se pretende crear un engendro jurídico que aglutinará facultades y organismos que ya están planificados por el Congreso Nacional, con el agravante de que se lo hace a través de un decreto inconstitucional. (Clarín, 13/05/1994: 7)

En el mismo sentido fueron las palabras del diputado Miguel Ángel Toma: «Una medida de ese tipo violaría tres leyes:

las de Seguridad Interior, la de Defensa y la de Ministerios. El presidente estuvo pésimamente asesorado» (Clarín, 13/05/1994: 7). Ambos fragmentos daban cuenta de la crítica suscitada en el principal partido de la oposición política, así como dentro del propio espacio político del jefe del Poder Ejecutivo. Las críticas giraron en torno a la defensa de los cuerpos normativos sancionados e impulsados por el conjunto del espectro político argentino, en lo que puede entenderse como un sostenimiento temporal de la coalición propulsora. De igual manera, fue puesta en tela de juicio la modificación de la Ley de Ministerios, norma que regula la estructura del Estado, la composición de los ministerios y sus objetivos.

No obstante, las retracciones suscitadas por la tentativa de creación de la «Supersecretaría» no hicieron mella y el proyecto continuó su elaboración. Para ello, fue asignada una oficina dentro del Ministerio de Economía que fue ocupada por el teniente primero (R) Julián Licastro, quien fuera retirado del Ejército Argentino por su oposición al gobierno de Juan Carlos Onganía (1966-1970). El objetivo de dicha oficina era dar forma al decreto presidencial que crease la secretaría y estableciera las reformas necesarias para su implementación. Ahora bien, la designación de Licastro no fue azarosa, ya que si lograba cumplir con sendos objetivos iría a ser designado para dicho cargo. De manera complementaria, fue instruido un grupo de oficiales pertenecientes al Estado Mayor Conjunto con la pauta de que redactaran las leyes modificatorias

a las Leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior a fin de adecuar el marco normativo con la nueva política a implementar.

En el contexto descrito, Licastro comenzó a delinear los objetivos y la estructura que detentaría la nueva secretaría, los cuales se vieron plasmados en un documento mencionado como «Hoja de avanzada». En él se dejaba plasmado que el nombre a adoptar sería el de Secretaría de Protección a la Comunidad, cuyo organigrama se vería compuesto por tres subsecretarías, seis direcciones y tres espacios a ocupar por las distintas fuerzas, a saber, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal Argentina. Igualmente, quedaron establecidos los primeros objetivos de la nueva secretaría, entre los cuales se encontraba el «supervisar la planificación presupuestaria y de administración racional de los recursos financieros y logísticos, efectuar la coordinación de inteligencia con los organismos correspondientes [y] supervisar la coordinación con otras instituciones policiales y de seguridad extranjeras», todo ello a los efectos de «concertar la acción preventiva de seguridad y coordinar las acciones específicas de la secretaría con organismos de otros ministerios, dentro del concepto de seguridad integral» (Mac Kay, 1994: 11), aunque la modificación de envergadura en lo que a la arquitectura del Estado refiere fue la presidencia de la secretaría del Ministerio del Interior, pasando a la órbita directa de Presidencia de la Nación.

Si bien el proyecto de la Secretaría de Protección a la Comunidad contó con el respaldo del jefe del Poder Ejecutivo y el impulso de ministros, como Domingo Cavallo, este nunca pudo llevarse a cabo, en tanto generó un conflicto interno dentro del gobierno, así como el rechazo de la oposición política encolumnada en la Unión Cívica Radical. Sin embargo, queda plasmado en el proyecto mencionado la clara

intencionalidad de elevar la importancia jerárquica del área de seguridad interior, no apenas desde el plano organicista, sino también con la incorporación de otros cuerpos armados y de inteligencia. A su vez, aquello que valoriza la experiencia abordada fue el impulso por parte del presidente de la Nación, quien dejó en claro que la seguridad debía quedar en su órbita directa.

El atentado a la Asociación Mutual Israelí-Argentina y la doble dependencia ministerial (1994-1996)

La mañana del 18 de julio de 1994 ocurrió un atentado contra la Asociación Mutual Israelí-Argentina, en el cual fallecieron 85 personas y más de 300 resultaron heridas. El hecho suscitó la unificación del arco político en torno al repudio de lo sucedido. De esta manera, encabezados por Raúl Alfonsín, expresaron «el repudio absoluto a este episodio cruel que por segunda vez amenaza nuestra convivencia [...] hoy todos los argentinos somos judíos». De igual manera, se pronunciaron el secretario general del Partido Justicialista y el vicepresidente del partido a saber, Alberto Kohan y Julio César Aráoz, sobre «este hecho que enluta no solo a la comunidad israelita, sino a todo el pueblo argentino» (Clarín, 19/07/1994c: 23). Asimismo, este ataque no solo produjo la condena por parte de los políticos, sino que mereció el repudio por parte de la sociedad civil en su conjunto, como lo fue expresada por la Confederación

General del Trabajo al afirmar que «lamentablemente [...] pretenden alterar la convivencia civilizada de nuestra patria», o la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos al manifestar «consternación y repudio por el brutal y cobarde atentado que hiere profundamente a la sociedad argentina» (Clarín, 19/07/1994a: 24). Pero fue la opinión del por entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde, al afirmar «este tremendo e incomprensible atentado demencial, que conmueve y enluta al país, no puede ser obra sino de seres que no merecen la calificación de humanos» (Clarín, 19/07/1994b: 16), la que causó impacto en la postura del jefe del Poder Ejecutivo quien, en la misma línea, declaró: «No merecen estar vivos» (Amato, 1994: 16).

El contexto de unidad de la política y de la sociedad civil en torno al repudio del ataque terrorista se constituyó como el hito merced del cual retornó al plano político la discusión sobre la

seguridad interior, aunque el enfoque dominante sería desde una lógica de primacía represiva. De este modo, y ante la convocatoria a manifestaciones en Buenos Aires y el interior del país para el día 22 de julio, fue que el presidente recuperó el proyecto de la «Supersecretaría» firmando el decreto de su creación el mismo 19 de julio. Efectivamente, tras haber declarado que «su gobierno pudo haber aflojado un poco en el tema seguridad» (Clarín, 20/07/1994: 2-3) fue promulgado el decreto n° 1.193, publicado en el *Boletín Oficial* de 19/07/1994, el cual consideraba que «la reiteración de hechos delictivos [...], entre los que se destacan los atentados terroristas como el producido en la sede de la Asociación Mutual Israelí-Argentina, requiere optimizar los recursos materiales y humanos para la lucha contra el delito». La normativa presentaba los sucesos del día precedente como hecho fundante, demostrando la inmediata correlación entre un caso conmocionante y la aplicación de una política pública que había quedado en el plano de la formulación. Asimismo, el decreto estableció, en su artículo primero, la creación en jurisdicción compartida entre el Ministerio del Interior y Presidencia de la Nación, «la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad». Así tuvo lugar la modificación de la arquitectura histórica del Estado, ya que por primera vez desde la constitución del Estado argentino la seguridad interior dependería de forma conjunta entre dos organismos.

Análogamente a la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección a

la Comunidad tuvo lugar la destitución de Hugo Franco para ser reemplazado por el brigadier general (R) Andrés Antonietti, hasta entonces en funciones en la provincia de Santiago del Estero. Si son tomadas en cuenta las afirmaciones del general durante su intervención provincial, es que puede inferirse que su designación correspondió con la incorporación de sus representaciones sobre la seguridad pública en el aparato institucional. Si bien la secretaría fuese ocupada por Antonietti, el artículo segundo del decreto n° 1.193 formuló que su labor era la asistencia «en forma directa al presidente de la Nación en todo lo concerniente a la seguridad interior», implicando que la responsabilidad última recaía sobre la figura de Carlos Menem, quien había demostrado su cercanía con las ideas de Antonietti y, de allí, su respectiva designación.

En definitiva, las únicas modificaciones realizadas remiten a la elevación de subsecretaría a secretaría y a la creación de la doble dependencia. Sin embargo, inicialmente la Gendarmería Nacional Argentina, la Policía Federal Argentina y la Prefectura Naval Argentina mantuvieron su dependencia orgánica, aspecto contemplado en el boceto de la «Supersecretaría», e igualmente la Secretaría de Inteligencia del Estado se mantuvo como organismo independiente. Ese nuevo diseño institucional se mantendría invariable hasta pasadas las elecciones presidenciales de 1995 y siendo profundizadas en el segundo mandato de Carlos Menem en la presidencia de la Nación.

Gendarmes, prefectos y policías (1996-1999)

La estructura hasta aquí abordada demostró que el dinamismo es un elemento a considerar, dando cuenta del desarrollo polietápico no lineal de las políticas públicas desde la perspectiva constructivista contextual. No obstante, las modificaciones introducidas mediante el decreto n° 1.193 de julio de 1994 no fueron profundizadas hasta pasadas las elecciones presidenciales de 1995. En tanto el artículo tercero del mencionado decreto establecía que en el periodo de treinta días debería ser elevada «al Poder Ejecutivo nacional, para su aprobación, la propuesta de su organización funcional», dicha presentación no fue realizada hasta diciembre de 1996, cuando el área de seguridad interior dejó la órbita de Presidencia de la Nación para formar parte, nueva y exclusivamente, del Ministerio del Interior.

La segunda presidencia de Carlos Menem impulsó una modificación de la estructura a nivel nacional de la administración pública enmarcada en la reforma del Estado, iniciada en agosto de 1989 gracias a la Ley n° 23.696 del *Boletín Oficial* de 18/08/1989 de «Reforma del Estado». Este trastocamiento se vio plasmado en el decreto N° 660 del *Boletín Oficial* de 24/06/1996, el cual ubicó a la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad dentro de la estructura del Ministerio del Interior con la modificatoria de su denominación por la de Secretaría de

Seguridad Interior, es decir, perdió la doble dependencia, pero la jerarquía institucional fue mantenida. Asimismo, el decreto estableció la transferencia de las fuerzas de seguridad dependientes del Ministerio de Defensa, a saber, Gendarmería Nacional Argentina y Prefectura Naval Argentina, al Ministerio del Interior. De esta forma, quedaban dentro de un mismo espectro institucional, no viéndose integrado el sistema de inteligencia que continuó en Presidencia de la Nación. Finalmente, las funciones de la Secretaría de Seguridad Interior serían las mismas que las establecidas por la Ley de Seguridad Interior y atribuidas a la Subsecretaría de Seguridad Interior.

A partir del decreto n° 660 es que se dio un paso más, y último, en la concreción de la «Supersecretaría». En esta oportunidad fue la transferencia orgánica y funcional de la Gendarmería Nacional Argentina y la Prefectura Naval Argentina. La primera de ellas concebida como una fuerza de seguridad militarizada que dependía originariamente del Comando en Jefe del Ejército, con una función abocada al policiamiento de las zonas de frontera. Con la restitución de la democracia, su dependencia se trasladó mediante el decreto n° 2.259 del *Boletín Oficial* de 1/8/1984, al Ministerio de Defensa y, finalmente, al Ministerio del Interior por el decreto promulgado por el presidente Menem. Por otra parte, la Prefectura Naval Argentina era una fuerza de seguridad mediante la cual el Comando

en Jefe de la Armada ejercía un servicio de policiamiento de navegación. El derrotero de su dependencia acompañó a la Gendarmería Nacional Argentina, ya que mediante el decreto n° 3.399 del *Boletín Oficial* de 24/10/1984 su dependencia correspondía al Ministerio de Defensa y fue con el mismo decreto que Gendarmería Nacional Argentina que pasó orgánica y funcionalmente al Ministerio del Interior. En términos de Luis Tibiletti, quien fuera secretario de Seguridad durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y asesor del Congreso de la Nación en la formulación de las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior, esta normativa constituía un paso necesario:

Sacarle al Ejército la gendarmería, la prefectura a la Armada y la Policía Aeronáutica Nacional a la Aeronáutica [...] era imprescindible sacar todo eso del ámbito de la defensa y crear un ámbito específico de la seguridad interior como funciona en todos los países europeos. [...] Y todo el esfuerzo de construcción de una política de defensa vinculada no a la seguridad interior, sino a la defensa nacional, es decir, volver a la doctrina originaria que rigió desde empezando 1930 hasta 1966. (Entrevista, 17/12/2021)

La transmutación que significó el cambio normativo, cuyo objetivo contemplaba el retorno a la Doctrina de Defensa Nacional mediante la reubicación de fuerzas de seguridad, también produjo la rotación de los funcionarios del área. En efecto, Andrés Antonietti dejó su cargo de secretario de Seguridad Interior, cargo que ocupó Adrián Pelacchi. De esta

manera, en septiembre de 1997 la secretaría fue ocupada por el entonces jefe de la Policía Federal Argentina. Con el objetivo de desenvolver la efectiva articulación de las fuerzas recientemente incorporadas al sistema de seguridad interior es que Pelacchi formuló el Plan Estratégico de la Secretaría de Seguridad Interior de la República Argentina, que establecía los mecanismos de vinculación entre las fuerzas de seguridad hasta la finalización del mandato presidencial en 1999 (Pelacchi, 2000). Si bien el plan había estipulado una hoja de ruta con el derrotero a seguir los siguientes tres años, el desplazamiento de Pelacchi al frente de la cartera obturó su implementación. No obstante, las modificaciones realizadas durante su gestión se vieron reflejadas en la estructura organizativa, ya que mediante el decreto n° 1.015 del *Boletín Oficial* de 8/9/1997, por él impulsado, fueron creadas las subsecretarías de Asuntos Técnicos de Seguridad, de Planeamiento y Protección Civil y de Seguridad; todas ellas bajo su conducción. Además de haber generado una estructura que se mantuvo hasta el fin del periodo menemista, el nombramiento de los agentes que ocuparon las nuevas subsecretarías no fue azaroso, por el contrario, tendía a la armonía en el tratamiento entre las fuerzas. De esta forma, en la Subsecretaría de Asuntos Técnicos fue designado el prefecto general de la Prefectura Naval Argentina Rubén Astiasarán, al frente de la Subsecretaría de Planeamiento y Protección Civil el comisario general

de la Policía Federal Argentina Roberto Heredia y como Subsecretaría de Seguridad el director nacional de la Gendarmería Nacional Argentina Hugo Miranda. En definitiva, la arquitectura de la secretaría, así como sus designaciones, que colocaban a los agentes de máximo escalafón, buscaban el equilibrio de las fuerzas de seguridad.

Ahora bien, el intento de Pelacchi por conseguir armonía en su gestión resultó infructuoso y, por ello, fue removido de la función en abril de 1998. Esto dio lugar a la designación del autor de las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior al frente de la secretaría. En palabras de Miguel Ángel Toma su designación respondió a criterios de relacionamiento entre los actores integrantes del sistema de seguridad interior:

Necesitaban cubrir con alguien de la política, porque hasta ese momento era Pelacchi, jefe de la policía ¿Cuál era el problema de poner un miembro de una fuerza a coordinar

las otras tres? Era complicado. Necesitaban a alguien que viniera desde la política y que pudiera ordenar en un pie de igualdad al resto. Esa fue la situación por la cual me convocan. A un político. (Entrevista, 8/6/2022)

Entonces, la llegada de Miguel Ángel Toma respondió a disputas inter-fuerzas de seguridad que resultaron en la renuncia de Pelacchi. Asimismo, la estructura y las designaciones por él impulsadas fueron sostenidas por el tres veces legislador entrante a la función. En definitiva, fueron incorporados de manera sostenida la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval Argentina y la Policía Federal Argentina en el sistema de seguridad interior, junto con su articulación en el plano organizacional. Ello posibilitó la desarticulación de la injerencia militar hacia fines del siglo XX en la estructura securitaria argentina, en lo que puede comprenderse como la efectiva aplicación del espíritu normativo de inicios de la década.

Conclusiones

A lo largo del presente escrito fue abordada la política pública de seguridad de la administración Menem en lo atinente a la cristalización de la arquitectura del Estado nacional y los agentes implicados en dicho proceso. Para ello nos posicionamos desde la perspectiva constructivista, que pone de manifiesto el desarrollo étápico de dicho proceso. Ello no constituyó de forma alguna un proceso lineal, por

el contrario, la implementación de diversos planes de acción demuestra el retorno a periodos previos de formulación de políticas, atendiendo a la previa emergencia y legitimación de la problemática. En este sentido, complementamos dicha mirada con la teoría de las coaliciones defensoras, que demuestra su aplicabilidad en las fases de formulación de las políticas.

Así, desprende una primera conclusión de índole teórica que indica que los casos conmocionantes son episodios que fomentan la formación de coaliciones defensoras y promotoras, tal como lo demuestra la sanción de la Ley de Seguridad Interior y en los eventos posteriores al atentado a la Asociación Mutual Israelí-Argentina. Aún más, resulta plausible afirmar que las coaliciones defensoras toman rasgos análogos a los de una comunidad epistémica dada la convergencia de saberes fuera de discusión y, por ello, dados como válidos.

En un segundo orden de conclusiones, queda en evidencia que los múltiples planes de acción reconstruidos tendieron a la creciente autonomía del área de seguridad interior dentro del organigrama ministerial. Es decir, las políticas públicas planteadas durante el periodo estudiado procuraron una mayor gravitación traducida en la

consolidación de una secretaría de Estado. En definitiva, a lo largo del presente artículo fue posible corroborar hipótesis tanto teórica como empírica, permitiendo comprender la constitución del Estado nacional argentino y la aplicabilidad de la perspectiva constructivista y de coaliciones. Adicionalmente, la complementariedad de ambas perspectivas supone su plausible utilización para casos que exceden la frontera nacional argentina. Ello ya que el constructivismo realza la performatividad de las altas esferas de gobierno, en tanto el andamiaje de las coaliciones valoriza los actores de la sociedad civil. En tanto en América Latina las políticas tienden a ser situacionales y no de Estado, no puede desestimarse la movilización de vastos sectores poblacionales en torno a casos conmocionantes porque en definitiva son los agentes centrales de las primeras etapas de políticas públicas.

Bibliografía

Amato, A. (19 de julio de 1994). Menem pide la pena de muerte. *Clarín*, 15.

Best, J. (2008). *Social Problems*. Norton.

_____. (2013). Constructionist Social Problems Theory. *Annals of the International Communication Association*, 36(1), 237-269. <https://doi.org/10.1080/23808985.2013.11679134>

Blumer, H. (1971). Social Problems as Collective Behaviour. *Social Problems*, 18(3), 298-306. <https://doi.org/10.2307/799797>



Cámara de Diputados (1991). *Diario de Sesiones*. Imprenta del Congreso de la Nación.

Cámara de Senadores (1991). *Diario de Sesiones*. Imprenta del Congreso de la Nación.

Cerruti, P. (2016). Insecurity and Fear of Crime in Argentina: Crime, Media and Politics in Neoliberal Times. *Asian Journal of Latin American Studies*, 29(4), 25-53.

Clarín (17 de diciembre de 1993a). Para Alfonsín, es culpa del ajuste. *Clarín*, 5.

_____. (17 de diciembre de 1993b). Un jueves a sangre y fuego en Santiago. *Clarín*, 6-7.

_____. (21 de diciembre de 2013) Para Menem, fue un «acto de sedición». *Clarín*, 8.

_____. (22 de diciembre de 1993). Subversión. *Clarín*, 8.

_____. (8 de enero de 1994). Según Zavalía, puede volver la guerrilla. *Clarín*, 10.

_____. (13 de enero de 1994a). Menem puso en alerta a los servicios para prevenir estallidos de violencia. *Clarín*, 2-3.

_____. (13 de enero de 1994b). «No hay germen de actividad guerrillera». *Clarín*, 4.

_____. (20 de enero de 1994). Menem está seguro de que no existen posibilidades de otro estallido social. *Clarín*, 2-3.

_____. (24 de enero de 1994). «Solo si hay estado de sitio». *Clarín*, 15.

_____. (13 de mayo de 1994). Críticas en todo el arco político. *Clarín*, 7.

_____. (19 de julio de 1994a). Dura condena de la Iglesia y la CGT. *Clarín*, 24.

_____. (19 de julio de 1994b). Opinión del gobierno. *Clarín*, 16.

_____. (19 de julio de 1994c). Repudio unánime de los políticos. *Clarín*, 23.

_____. (20 de julio de 1994). Crean la Supersecretaría y designan a Antonietti. *Clarín*, 2-3.

Eissa, S. (2016). Otra vuelta de tuerca: Alfonsín y su política de defensa. *Revista POSTData*, 21(1), 43-84.

Farinetti, M. (1999). ¿Qué queda del «movimiento obrero»? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina. *Trabajo y Sociedad*, 1(1).

Gayol, S. y Kessler, G. (2018). *Muertes que importan. Una mirada sociohistórica sobre los casos que marcaron la Argentina reciente*. Siglo XXI.

Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Siglo XXI.

Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>

Hathazy, P. (2016). Democratización y campo policial: Nuevos consensos, cambios estructurales y mutaciones organizacionales en las policías de Chile (1990-2005). *Civitas*, 14, 595-617. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24142>

_____. (2022). Las emergencias de la seguridad democrática en Argentina: Problematizaciones públicas y políticas de seguridad en la posdictadura (1982-1992). *Desarrollo Económico*, 61, 172-205.

Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Wadsworth Pub. Co.

La Nación (18 de diciembre de 1993). Otro amigo que regresa. *La Nación*, 6.

_____. (5 de enero de 1994). Pesar de Menem. *La Nación*, 15.

_____. (13 de mayo de 1994). Discutió el gabinete la creación de la Secretaría de Seguridad. *La Nación*, 15.

Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Bureau of Governmental Research y University of Maryland.

Levit, S. (13 de mayo de 1994). Supersecretaría: Menem quiere, Cavallo alienta y Defensa duda. *Clarín*, 5.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Sage.

Lorenc Valcarce, F. (2003). *Medios, política e inseguridad en Argentina*. Tesis de maestría. Université de Paris.

Mac Kay, M.L. (17 de mayo de 1994). Licastro presentó su propuesta. *Clarín*, 11.

Martini, S. y Pereyra, M. (2009). *La irrupción del delito en la vida cotidiana. Relatos de la comunicación política*. Biblos.

Murillo, M.V., Pecheny, M. y Gargarella, R. (2010). *Discutir Alfonsín*. Siglo XXI.

Pelacchi, A. (2000). *Tratado sobre seguridad pública*. Policial.

Pucciarelli, A. (Ed.). (2011). *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Siglo XXI.

Sabatier, P. (1999). *Theories of Policy Process*. Westview Press.

Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.

Saín, M. (1994). *Los levantamientos carapintada. 1987-1991*. Centro Editor de América Latina.

_____. (2009). *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Siglo XXI.

Saín, M. (2015). *El péndulo. Reforma y contrareforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)*. Octubre.

Schneider, J. (1985). Social Problems: The Constructionist View. *Annual Review of Sociology*, 11, 209-229. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.11.080185.001233>

Spector, M. y Kitsuse, J. (1973). Social Problems: A Re-Formulation. *Social Problems*, 21(2), 145-159. <https://doi.org/10.2307/799536>

Zabaleta Betancourt, J. (2012). *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. CLACSO.