



# EL LEVIATÁN AZUL

Policía y política en la Argentina



MARCELO SAIN



siglo veintiuno  
editores

# 1. Sin ley ni control

## La cuestión policial en la Argentina

“Un importante factor que contribuye a [la] violencia estatal ilegal es, pues, el doble efecto del legado del autoritarismo y del hábito arraigado en los cuerpos de aplicación de la ley de resistir a todo intento de sujetarlos a controles democráticos. El resultado es una policía y cuerpos de seguridad que no son, para cualquier propósito práctico, responsables frente a la autoridad civil, y que son inmunes a todo escrutinio serio por parte de cualquier mecanismo institucional. De hecho, parecen incluso insensibles a los numerosos esfuerzos por parte de la sociedad civil de arrojar luz sobre sus acciones [...]. Pero bien pudiera ser que esos esfuerzos de la sociedad civil no hayan crecido en intensidad o en influencia a causa de otro factor que parece presente en casi todas partes: la amplia indiferencia frente a esos esfuerzos de lo que vagamente podríamos denominar ‘opinión pública’. En muchos países, la preocupación por la percepción del aumento del delito y por la inseguridad de los ciudadanos está favoreciendo una peligrosa tendencia a la justificación de la brutalidad policial, o al menos una tendencia a considerarla tan sólo un desafortunado hecho de la vida. En el mejor de los casos, existen protestas públicas contra la tortura y la brutalidad policial, ruidosas pero generalmente breves; en el peor de los casos, las manifestaciones toman la forma de apoyo activo a tales acciones.”

JUAN MÉNDEZ, “Problemas de violencia ilegal”, en Juan Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 34.

## POLICÍA, POLÍTICA Y DELITO: UN VÍNCULO FATÍDICO

El 9 de diciembre de 2006, Susana Acosta, delegada vecinal en el Barrio 1-11-14 del Bajo Flores, vio cómo asesinaban a su hijo Lucas de una puñalada en el corazón. Se trató de un asesinato por error encargado por un grupo de narcotraficantes que dominaban el lugar desde hacía un tiempo. “Me cansó que la policía los protegiera”, sostuvo Susana, dando cuenta de la vinculación existente en ese sitio, como en tantos otros, entre el narcotráfico y ciertos sectores de la policía de la zona que regulaban y amparaban la empresa ilegal.<sup>1</sup>

Unos días antes, el 6 de diciembre, Mónica Cuñarro y Carlos Rívolo, fiscalas nacionales y federales, respectivamente, habían presentado una denuncia ante la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal en la que, sobre la base de numerosos hechos delictivos producidos durante los últimos tiempos en ciertos barrios situados cerca del centro de la ciudad de Buenos Aires, se daba cuenta de la connivencia y la protección brindada por efectivos policiales a organizaciones de narcotraficantes que operaban en dichas zonas y desde los cuales se abastecía gran parte del extendido mercado minorista de cocaína de la capital de la Argentina. Luego de relevar más de veinte causas judiciales habían determinado la existencia de “graves hechos criminales”, tales como “homicidios con arma de fuego, estrangulamientos, eviscerados *post mortem*, ingresos a la ciudad de armamento de gruesos calibres, lesiones graves, robos, abusos de armas”, que se habían iniciado en 1999 y se habían intensificado durante 2005 y 2006 en los Barrios 1-11-14, Rivadavia I y Rivadavia II del Bajo Flores, y que se habían extendido a otras zonas, como Palermo, Once, Boedo y Almagro:

1 Diario *Página/12*, Buenos Aires, 12 de mayo de 2007.

Graves hechos criminales en los que se enfrentan diversas bandas por el dominio del territorio y que han desatado una violencia sin igual, ante la desidia, omisión y fracaso de la inteligencia y prevención que les corresponde a las autoridades respectivas, o tal vez su participación.<sup>2</sup>

En dicha denuncia, los fiscales destacaban que la policía había dejado “el control de varios territorios” en manos de los grupos narcotraficantes de la zona, con quienes la fuerza de seguridad había mantenido, “en forma clara y certera, una actitud complaciente, una desidia, una omisión y una íntima vinculación”, todo lo cual había provocado que esas zonas se convirtieran en “un territorio sin ley ni control, ni prevención, ni atención”. Al amparo de una actitud complaciente con las fuerzas de seguridad, los grupos narcotraficantes consolidaron el control de varios territorios.

No se trata de hechos aislados, sino que forman parte de una batalla para el control de un territorio propicio para el tráfico de sustancias estupefacientes, que tiene su epicentro en la ciudad de Buenos Aires y que se puede llevar a cabo sin mayores trabas con la tácita anuencia o participación de las autoridades que tienen a su cargo la seguridad de los ciudadanos, no sólo al hacer la “vista gorda”, sino al no poner en conocimiento de las autoridades respectivas –judiciales, del Ministerio Público, de inteligencia– la íntima vinculación de todos los elementos de prueba, lo que impide que se avance en la dilucidación de los hechos. [...] ¿Puede pasar desapercibido a los funcionarios competentes que en tan sólo seis meses hayan ingresado al Hospital Piñero más de cien personas procedentes de la misma zona [el Bajo Flores] con heridas de ar-

mas blancas o de armas de fuego? [...] ¿Puede ser que desde 1997 a la fecha no se haya realizado ninguna actuación en conjunto de inteligencia previa en la zona que permita vincular estos hechos con la asociación ilícita de grupos para la venta o distribución de drogas? ¿Pueden no darse cuenta de que los heridos de bala lo han sido por armas de grueso calibre que libremente ingresan, se compran, se encuentran en la zona, y no vincularse esto con los informes periciales de balística? ¿Puede simplemente pasarse por alto el incremento desorbitado del consumo de estupefacientes en la zona de influencia de estas bandas, conforme los datos de los servicios de salud? ¿Puede desconocerse que, según las propias cifras de las fuerzas de seguridad, los secuestros de sustancias son en su casi totalidad para tenencia y consumo en la vía pública y que no hay laboratorios? Seguramente la respuesta a esos interrogantes es no. Lo saben y, peor aún, los funcionarios omiten proporcionar los datos necesarios para que se investigue –y se revele– el trasfondo y la causa madre de estos hechos violentos [...]. Pero al fraccionar los hechos, o las causas, u omitir la vinculación de elementos de prueba, se ocultan los elementos vitales para desentrañar la trama oculta y que, a no dudarlo, de conocerlos, ello permitiría neutralizar y prevenir este flagelo.<sup>3</sup>

Esta denuncia revela, con dramática claridad, que en el corazón de la ciudad de Buenos Aires se desenvuelven hechos sociales semejantes a los que se observan con mayor naturalidad, y en forma recurrente, en otras ciudades latinoamericanas, y que entrañan la estructuración de extendidas redes y circuitos criminales de altísima rentabilidad económica *al amparo de la protección o la participación de la policía.*

Buenos Aires constituye, así, una expresión significativa del vínculo fatídico establecido en América Latina entre un Estado perverso, signado por la omisión y la complacencia ante la ilicitud, y diversas formas del delito, en particular, el de alta rentabilidad económica derivada del tráfico y la comercialización de drogas prohibidas. Corrupción policial y criminalidad compleja parecen ir de la mano, en un escenario en el que la desafección política

2 Cuñarro, Mónica y Rivolo, Carlos, *Denuncia ante la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal*, Ministerio Público de la Nación, Buenos Aires, 6 de diciembre de 2006, p. 2. Véase también: Alarcón, Cristian, “Desidia o íntima vinculación”, en diario *Página/12*, Buenos Aires, 8 de enero de 2007. Para un abordaje del vínculo entre policías y narcotráfico en la ciudad de Buenos Aires, véanse: Alarcón, Cristian, “La policía y la guerra de narcos en la ciudad”, en diario *Página/12*, Buenos Aires, 8 de enero de 2007; y Alarcón, Cristian, “Bajo la lupa, la Federal fue apartada de tres causas”, en diario *Página/12*, Buenos Aires, 9 de abril de 2007.

3 Cuñarro, Mónica y Rivolo, Carlos, *Denuncia ante la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal*, Ministerio Público de la Nación, Buenos Aires, 6 de diciembre de 2006, pp. 5 y 6.

ante los asuntos de la seguridad pública que ha caracterizado el desarrollo institucional de la Argentina desde la última instauración democrática de 1983 completa el panorama.

La notoriedad y la reiteración dramática de acontecimientos como los narrados han opacado la estima pública sobre las instituciones policiales y sobre los gestores gubernamentales. En la Argentina, los hechos que dan cuenta de las deficiencias y los abusos policiales son recurrentes, como también lo son los reiterados esfuerzos de las sucesivas autoridades gubernamentales por intentar evadir los costos políticos de aquellos acontecimientos cuando toman estado público eludiendo sistemáticamente sus responsabilidades de ejercicio del gobierno de la seguridad.

#### FÚTBOL, ROCK Y ACCIDENTES DE TRÁNSITO.

##### DEMANDA DE PROTECCIÓN

El miércoles 10 de enero de 2007, un sargento de la Policía de la Provincia de Buenos Aires mató de un tiro en la cabeza a Darián Barzábal, de 17 años, cuando éste era trasladado en un patrullero al destacamento policial, luego de su aprehensión por haber intervenido en el robo de una vivienda. El joven estaba esposado y, luego de su asesinato, otros compañeros del sargento homicida "plantaron"<sup>4</sup> un revólver calibre 32 dentro del patrullero a los fines de inculpar al detenido de portarlo e intentar matar a los efectivos policiales, engaño tendiente a justificar el asesinato y cuya falsedad quedó rápidamente al descubierto. Se trató, en verdad, de un caso más de "gatillo fácil". Como consecuencia de esos hechos fueron apartados de la fuerza seis efectivos, y los implicados en el homicidio y en su encubrimiento quedaron detenidos.<sup>5</sup>

La redundancia sistemática de abusos policiales o de sucesos que dan cuenta de la *participación policial en las actividades delictivas* que esta institución debería prevenir o conjurar indica que no se trata de acontecimientos aislados, sino de la manifestación de una crisis organizacional de amplia envergadura, que da lugar a un persistente desprestigio en medio de un contexto en el que el mundo de la política sólo aborda estas cuestiones de modo episódico y casi nunca en forma integral.

<sup>4</sup> En la jerga policial, significa colocar un arma de fuego en situación irregular, a los efectos de implicar a la víctima en algún hecho o actitud que justifique la reacción policial. Al arma de fuego en situación irregular se la denomina "perro".

<sup>5</sup> Diarios *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 12, 13 y 14 de enero de 2007.

ADIVINENCIA  
DAA Social

No obstante, pese a la escasa confianza ciudadana que pesa sobre la policía, son sistemáticos y reiterativos los reclamos sociales por mayor y más severa presencia policial ante cualquier evento de desorden público, e incluso ante aquellos que derivan de comportamientos y prácticas sociales poco apegados a las reglas o directamente ilegales, tan extendidos en nuestro país. En la Argentina, para numerosísimas personas, las conductas violatorias de las normas no son más que manifestaciones legítimas e inevitables producto de la ausencia de un Estado vigilante eficiente o, en verdad, de poderes públicos —entre ellos, de instituciones policiales— que controlan poco y que están atravesados por actos de corrupción. La extendida creencia de que es válido o admisible cometer infracciones u ocupar compulsivamente el espacio público —privatizándolo de hecho— si las instancias de control institucional no intimidan o amenazan con cierta credibilidad o éxito a los infractores u ocupantes compulsivos va acompañada de un abarcativo reclamo de "mayor presencia policial" en todo el espacio social. Vale la pena repasar algunos sucesos que dan cuenta de ello.

A fines de febrero de 2006, el grupo de rock de origen inglés The Rolling Stones llevó a cabo dos concurrencias recitales en el estadio del club de fútbol River Plate, cuya seguridad fue encargada por los organizadores a una empresa privada. Durante el primer evento, un centenar de jóvenes ingresó en el estadio sin boletos de entrada y de manera violenta, golpeando al personal de servicio y arremetiendo contra todo aquello que pretendiera impedir dicho ingreso.<sup>6</sup> Al día siguiente, la prensa argentina, al unísono, interpretó que ello había ocurrido como consecuencia de la ausencia de efectivos policiales que garantizaran la seguridad del espectáculo. Reflejando esta opinión, un cronista televisivo del canal Crónica TV se preguntaba en vivo: "¿Dónde está la Policía Federal?; ¿por qué no se montó un operativo que impidiera semejante violencia?". Se trataba, en verdad, de un espectáculo privado y no había razón para que el conjunto social afrontara los gastos de la seguridad a través de la policía. Lo destacable es la interpretación, tan naturalizada en la sociedad argentina, de que la violencia generada por aquellos que pretendían ingresar en el estadio por la fuerza respondía básicamente a la ausencia de policías, ausencia que, de alguna manera, justificaba esos desmanes.

<sup>6</sup> Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 22 y 23 de febrero de 2006.

Durante el segundo recital llevado a cabo por la banda musical inglesa, la seguridad estuvo a cargo de la policía. Numerosos jóvenes pretendieron infructuosamente ingresar en el estadio sin boletos y compulsivamente se enfrentaron con la policía y produjeron los destrozos de vehículos y locales de la zona, lo que tuvo como consecuencia la detención de 115 personas.

Durante la Semana Santa de ese mismo año, cerca de un millón de personas visitaron diferentes centros turísticos de la provincia de Buenos Aires. Durante el regreso desde dichos centros, se produjeron numerosas demoras en las principales carreteras de ingreso a la ciudad de Buenos Aires debido a la concentración de más de 300.000 vehículos en ellas. Uno de los conductores, ofuscado por los retrasos y las dificultades para regresar, señaló ante las cámaras de un noticiario que "semejante embotellamiento" se había producido debido a la "falta de policía en la ruta ordenando el tránsito". "En los últimos diez kilómetros, no hubo un solo patrullero y, debido a ello, otros automovilistas arremetían por la banquinas generando un verdadero caos", decía el enojado ciudadano. Para él, como para muchos argentinos, las infracciones de tránsito cometidas por los automovilistas son una consecuencia directa de la falta de un sistema policial que haga cumplir las normas que regulan el tráfico vehicular, perdiendo de vista que la principal responsabilidad por las asiduas y cotidianas infracciones de tránsito que se cometen derivan básicamente del desapego recurrente que las personas tienen respecto de aquellas reglas y, en ese marco, de la negligencia con que transitan por las calles de nuestro país. Ello hace, entre otras cosas, que los accidentes de tránsito constituyan la principal causa de muerte en la Argentina.

Según fuentes oficiales, durante 2005 en la Argentina se produjeron 6.453 homicidios, de los cuales 3.443 ocurrieron como consecuencia de accidentes de tránsito y 2.115 fueron dolosos. Vale decir que del total de homicidios producidos en el país, el 53% constituyó homicidios culposos en hechos de tránsito y solamente en el 33% de los casos se trató de homicidios dolosos.<sup>7</sup>

Estas cifras reflejan un serio problema de seguridad. La asociación civil Luchemos por la Vida dio a conocer recientemente un informe en el que se indica que durante 2006, en nuestro país, creció el número de personas muertas en accidentes de tránsito o como consecuencia de ellos por cuarto año consecutivo. En efecto, en 2006 hubo 7.557 personas muertas en esas circunstancias, mientras que en 2003 fueron 7.055, en 2004, 7.137, y en 2005, 7.138. Entre las principales causas de los accidentes de tránsito con muertos registrados se ubica el exceso de velocidad –la mitad de ellos– y el consumo

de alcohol por parte de los automovilistas. El informe destaca que, del total de accidentes registrados en 2006, el 85% respondió a fallas humanas.<sup>8</sup>

Por cierto, los vehículos son conducidos por personas, que deben cumplir con las prescripciones establecidas en la legislación de tránsito vehicular. El Estado y sus órganos de control están apenas en un segundo lugar. No obstante, para los argentinos la delincuencia constituye el principal problema nacional,<sup>9</sup> y no existen voces grandilocuentes que protesten contra las recurrentes prácticas infractoras de las normas de tránsito vehicular que signan la vida cotidiana de nuestra sociedad y que están en la base de los accidentes ocurridos al respecto. Según una encuesta nacional realizada por la consultora Opinión Pública, Servicios y Mercado a pedido del Grupo de Seguridad Vial del Instituto para el Desarrollo Empresarial (IDEA), el 95,1% de los encuestados considera como "muy urgente" y "urgente" la necesidad de que "el Estado resuelva la cuestión", y al 82,4% le preocupan "mucho" las muertes y las lesiones producidas como consecuencia de los accidentes de tránsito. El 68,2% de las personas consultadas indicó, en primer lugar, como responsables de la siniestralidad, a los "conductores que no respetan las normas de tránsito", mientras que el 23% le adjudicó dicha responsabilidad a la "falta de control de las autoridades" y el 8,8% a las "rutas en mal estado", lo que implica imputarle tal responsabilidad al Gobierno. Asimismo, el 40,7% de los encuestados evalúa que los argentinos manejan vehículos de manera "regular", el 29,4% que lo hacen "mal" y el 13,6% que lo hacen "muy mal". No obstante, el 66,4% cree que conduce "bien", el 15,3% que lo hace "muy bien" y sólo el 15,2% que lo hace "mal".<sup>10</sup> Vale decir, gran parte de los argentinos cree que los accidentes de tránsito se deben mayoritariamente a la ausencia de sujeción de los automovilistas a las normas del sector, pero al mismo tiempo considera que es el Estado quien debe resolver básicamente la cuestión.

La contradictoria impronta social, manifiesta por un lado en un exacerbado reclamo de protección policial y por otro lado en el sistemático desapego a las normativas que pretenden regular, de algún modo, las relacio-

<sup>7</sup> Dirección Nacional de Política Criminal, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 2005*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Sistema Nacional de Información Criminal, 2006.

<sup>8</sup> Diario *Clarín*, Buenos Aires, 9 de enero de 2007. Véase también *ibíd.*, 8 de julio de 2007.

<sup>9</sup> Según el *Informe Latinobarómetro 2006*, en 2005 el 23% de los argentinos consideraba que el principal problema era la delincuencia, seguido por la desocupación –16%– (en: Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2006*, Corporación Latinobarómetro, Santiago, 2006).

<sup>10</sup> Semanario *Perfil*, Buenos Aires, 24 de junio de 2007.

nes sociales también se expresa con énfasis en otras dimensiones de la vida colectiva. El domingo 12 de noviembre, durante el segundo tiempo del encuentro futbolístico entre los clubes de Independiente y Racing, ambos de la localidad bonaerense de Avellaneda, el encuentro debió ser suspendido en medio de una feroz batalla campal iniciada por unos 300 hinchas de este último club contra los efectivos policiales que se encontraban ubicados en la misma tribuna cumpliendo labores preventivas. Las razones por las cuales aquellos comenzaron a arrojar objetos y proyectiles de todo tipo contra los uniformados estuvieron dadas por el hecho de que su equipo estaba siendo derrotado por dos goles contra cero y el dominio de Independiente sobre su rival era neto, algo que, en la visión de los simpatizantes convertidos en delincuentes ocasionales, quedaba validado si, mediante semejante violencia, se suspendía el partido. Y ello fue lo que ocurrió cuando las autoridades policiales encargadas del operativo de seguridad determinaron que no estaban dadas las condiciones para continuar con el encuentro. La secuela de esa jornada violenta fue la detención de 36 personas, 25 policías sufrieron lesiones de distinta envergadura y hubo numerosos destrozos materiales.<sup>11</sup>

No son pocos los simpatizantes y los dirigentes del fútbol en la Argentina que justifican y avalan actos de violencia si a través de ellos es posible obtener ciertas ventajas favorables para sus parcialidades, tales como, en el caso citado, evitar una "goleada" en un encuentro signado por una rivalidad clásica. Durante los últimos años se reiteraron acontecimientos de esta índole y, en numerosos casos, se cobraron la vida de alguna persona.

A los pocos días de aquellos lamentables hechos, José María Aguilar, presidente del club River Plate, una institución que mantiene una altísima deuda fiscal con el Estado, ofuscado por la adopción de ciertas medidas de seguridad por la Asociación del Fútbol Argentino hizo responsable de la violencia en los estadios deportivos al Estado, ocultando casi perversamente que se trataba de un negocio privado llevado a cabo por asociaciones y empresas privadas y que generaba una altísima rentabilidad:

El eje es que el poder de policía es del Estado. Entonces, las autoridades [gubernamentales] son las que deben brindar soluciones. Porque acá no es que hay problemas en la cancha de fútbol, sino que ellos también me tienen que dar seguridad a mí cuando transito por la calle. Desde ese sector sólo dicen que esto no puede se-

guir, pero tampoco tienen la claridad para llegar al punto de conflicto [...]. El mayor poder lo tiene el Estado y sin ellos no se podrá terminar con todo esto.<sup>12</sup>

Aguilar dirige un club de fútbol que posee una de las "barrabravas" más organizadas y violentas de la Argentina, y que cuenta con la protección de la dirigencia institucional que él mismo encabeza. El domingo 11 de febrero, los integrantes protagonizaron en las instalaciones del club un enfrentamiento entre dos sectores mediante peleas a golpes de puño, con armas blancas y de fuego, que dejó varios heridos como secuela. Los directivos intentaron ocultar la gresca y emitieron un comunicado en el que deslindaban todo tipo de responsabilidad ante los hechos e indicaban que era la policía la que debía identificar a los protagonistas, ya que ellos no los reconocían. "River hará la presentación judicial correspondiente y le pedirá a la Policía la identificación de los intervinientes en el hecho",<sup>13</sup> rezaba el comunicado, como si los autores de los disparos y las agresiones no fueran personas claramente conocidas y amparadas por esa misma dirigencia. Los sucesos ocurrieron en el interior del club y fueron llevados a cabo por allegados notables a los directivos aunque, en la opinión de éstos, era a la policía a quien correspondía identificarlos e intervenir en el asunto.

En este escenario social e institucional tan particular, la población, en general, proyecta a la policía como la instancia que debe tomar cuenta y conjurar todo tipo de desorden social, así como también prevenir delitos y aprehender a los delincuentes, y toda forma de desorden o delito es interpretada en forma generalizada como un fracaso de la labor policial. Se crea, entonces, una expectativa poco realista de la capacidad cierta de la policía ante cualquier incidente, pero en particular ante el delito en el marco de sociedades complejas y altamente diferenciadas.

De todos modos, las instituciones policiales, casi siempre mal vistas, socialmente desprestigiadas y estigmatizadas como aparatos predominantemente represivos y corruptos, cumplen, en general, con su cometido de control del delito o, al menos, de cierta gama de delitos, en particular, de aquellos violentos cometidos en la vía pública, tales como hurtos y robos a mano armada. En otras palabras, desarrollan una labor institucional que incide, de alguna manera, sobre la problemática delictiva, y lo hace atenuándola, previnién-

11 Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 13 de noviembre de 2006.

12 Diario *Página/12*, Buenos Aires, 18 de noviembre de 2006.

13 Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 12 de febrero de 2007.

dola y conjurándola con mayor o menor eficiencia, y apuntalando efectivamente algún grado de sensación de seguridad y protección. Asimismo, desarrollan predominantemente un conjunto de tareas referidas al cuidado de la paz social y del orden público, así como un amplio espectro de labores colaterales o ajenas al control del delito, pero que tienen un notable efecto social. Esas actividades implican la regulación y resolución de conflictividades menores y ciertas prácticas de asistencialismo social que, en verdad, insumen el mayor esfuerzo de la institución en materia de recursos humanos y operacionales.

Ello es así aunque nuestras instituciones policiales estén cruzadas por prácticas abusivas y corruptas, por desactualizaciones y anacronismos organizacionales, y por desatenciones políticas cada vez más evidentes y perniciosas. La sutil percepción social de que sin instituciones policiales, e incluso sin estas instituciones policiales, la conflictividad violenta o la criminalidad escalarían a niveles socialmente insoportables parece una apreciación adecuada, que quizás le otorgue a la policía el margen de maniobra necesario para que persista como una organización relevante de nuestra sociedad. Este hecho da cuenta de que sin policía no hay posibilidad de articular un escenario social en el que tenga vigencia algún grado de seguridad pública, pese a todo.

#### LOS RIESGOS DE LA APATÍA POLÍTICA

La miopía social y la mezquindad política para abordar los asuntos policiales impiden apreciar que estas instituciones no son más que una expresión eloquente de nuestra sociedad, y una consecuencia –deseada o involuntaria– de una dirigencia política sin mirada estratégica y con una profunda aversión a ejercer la dirección de tales instituciones. Estas tendencias tampoco permiten observar que, en este marco, en la Argentina, desarrollan sus funciones y tareas sin poseer los medios y la infraestructura adecuados a un trabajo policial eficiente, y que su personal no cuenta con la formación ni la capacitación apropiadas para ello ni recibe una retribución salarial acorde a la labor que desempeña cotidianamente ni a la demanda social que pesa sobre su trabajo habitual, todo lo cual contribuye sensiblemente a ahondar la crisis institucional en ciernes. Resulta evidente que el gasto estatal destinado a financiar a las policías es insuficiente para costear el amplio espectro de tareas que éstas desarrollan, lo que supone que, en general, dichas instituciones cuentan con recursos y fondos no provistos presupuestariamente, sino derivados de la corrupción resultante de la permisividad de actividades irregulares o de la protección o participación en

negocios delictivos. Este círculo vicioso conformado por la *desidia política*, la *miopía social* y la *autogestión policial de la seguridad pública* no parece estar determinado por la malicia de ciertos uniformados, sino, más bien, por el abandono y la pereza del mundo de la política ante una cuestión a la que ésta desea tener bien lejos.

El *desinterés político* por los temas policiales ha adquirido incluso ribetes lúgubres. Ello pudo observarse cuando el 7 de febrero de 2006, en la localidad de Las Heras, un pueblo ubicado al norte de la provincia de Santa Cruz, fue asesinado el suboficial Jorge Sayago, de 30 años, quien murió como consecuencia de la fractura de cráneo y de las graves heridas –entre ellas un disparo de un arma calibre 22 en la clavícula– provocadas por manifestantes del gremio petrolero que reclamaban la libertad del dirigente sindical de su sector Mario Navarro, detenido en el lugar por orden judicial.<sup>14</sup> Hasta allí habían marchado unos mil manifestantes y, seguidamente, se produjo una agresión armada a la policía que custodiaba el sitio de detención, ya que numerosos huelguistas tenían armas de fuego, palos y barras de hierro. Los policías sólo respondieron con gases lacrimógenos y con balas de goma. Además del asesinato de Sayago, otros 14 policías resultaron heridos, cinco de ellos de bala. Tras este suceso, los manifestantes volvieron a la ruta.<sup>15</sup>

Para Marcelo Ramal, dirigente del Partido Obrero, un grupúsculo político de cuadros de clase media, “hubo una represión salvaje” y, en ese marco, no parecía importante la muerte del policía. Por su parte, Navarro lamentó lo ocurrido indicando apenas que era “un día muy triste”. Para ellos, al igual que para numerosos dirigentes y militantes políticos de nuestro país, el asesinato del policía no era un hecho criminal, sino la consecuencia indeseada de un accionar excesivo de parte de manifestantes que se expresaron legítimamente en defensa de sus intereses. En esta perversa concepción política, el asesinato de Sayago no era equiparable al homicidio de los piqueteros Darío Kosteki y Maximiliano Santillán, cometidos en junio de 2002 por algunos integrantes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Pero en realidad, lo era. Y, salvo el presidente Néstor Kirchner, casi ningún dirigente político con-

<sup>14</sup> Desde fines de enero, este dirigente lideraba la protesta y los cortes de rutas de los trabajadores petroleros que reclamaban un aumento en el mínimo para el impuesto de ganancias y la anulación de ese impuesto para el sector. Los manifestantes no sólo impedían el paso en la ruta provincial 43, una de la más importantes del lugar, sino también el acceso a la planta de Repsol-YPF y otras rutas que llevaban a los yacimientos.

<sup>15</sup> Diarios *Clarín*, *La Nación* y *Página/12*, Buenos Aires, 8 de febrero de 2006.

sideró a Sayago como un trabajador estatal asesinado durante el desempeño de sus funciones.

Por primera vez en muchísimos años no se puede decir que la policía es culpable. Es un caso contrario a los que han pasado recientemente en la Argentina y no todos los que fueron a manifestar por un detenido son culpables. El que generaliza de esa forma hace un acto absurdo. [Debe diferenciarse el accionar de la policía de Santa Cruz de otros] grupos policiales que reprimieron a manifestantes con balas y asesinaron. [Expreso] mi profundo reconocimiento al suboficial de la policía de Santa Cruz Jorge Sayago. Era un agente joven de policía, un argentino, un hermano que trabajaba de policía. Yo creo que a los argentinos, con todas las cosas que nos pasaron, nos deben importar las muertes de todos. La muerte no tiene color, ni tiene ideología, no tiene distinción y menos entre argentinos.<sup>16</sup>

Así, esta apatía social y política por las instituciones y por el trabajo policiales constituye un signo característico en nuestro país. Lo elocuente de la situación está dado por el hecho de que la repulsión social que generan los abusos y la corrupción policial, así como el reclamo permanente a favor de una mayor protección, nunca son acompañados por la consideración evidente de que la superación de esos desajustes o la materialización de esta demanda requiere que las instituciones policiales sean objeto de una profunda modernización institucional. Dicha modernización debería lograr estructurarlas orgánica y funcionalmente sobre la base de parámetros institucionales actualizados, altamente profesionalizados y perfilados al desarrollo eficiente de las labores básicas de prevención y conjuración delictiva e investigación criminal, todo ello estrictamente ajustado al principio de legalidad y al deber de protección de los derechos básicos de las personas, por encima de todo. Tampoco se tiene en cuenta que ello, a su vez, debería conllevar un esfuerzo sostenido de inversión pública, sin la cual resultaría difícil que las instituciones policiales —que hoy, en muchos casos, se encuentran en una situación de indigencia en cuanto a sus recursos humanos, operacionales y logísticos— pudieran desarrollar exitosamente una labor integral y eficiente de control del delito.

Dicho ligeramente, la sociedad y los gobiernos le reclaman a la policía diversos y complejos servicios y prestaciones, pero no parecen dispuestos a poner a estas instituciones a tono con dichos reclamos; en particular, no median consideraciones acerca de la necesidad de reformarlas y modernizarlas dotándolas de los recursos humanos, materiales y simbólicos indispensables para ello. Y de conducir las político-institucionalmente.

Durante los últimos años, la reforma de las instituciones policiales ha constituido una genérica proclama mediática, social y también política, que solamente se renueva en coyunturas signadas por la puesta en escena de hechos criminales dramáticos y espectaculares y, en particular, luego de que cada crisis en materia de seguridad haya escalado a la portada de los diarios. Sin embargo, en esas ocasiones son casi inexistentes las referencias que se realizan al contexto político de la seguridad pública y, específicamente, a las condiciones político-institucionales propicias para llevar a cabo la reforma del sistema policial, así como a los parámetros organizacionales, funcionales y doctrinales que deben guiar este proceso; y en cambio, éste se limita a estruendosas "purgas" policiales o a meros cambios de leyes y normas.

#### LA REFORMA POLICIAL, UN TEMA INTRINCADO

La proclamada reforma policial constituye un proceso de reestructuración institucional que apunta a reconvertir la policía y transformarla en un instrumento eficiente para el abordaje y el tratamiento, junto con otras agencias estatales e instancias sociales, de los conflictos y las problemáticas que lesionan la autonomía de las personas. O, mejor dicho, de aspectos parciales y limitados de estos conflictos y problemáticas, tal como veremos, ya que aun una policía eficiente y bien estructurada no tendría capacidad de incidencia estructural sobre un conjunto de procesos sociales, culturales, económicos y políticos que determinan y condicionan, de diferente manera, aquellos conflictos y problemáticas. Pese a la expectativa —sin dudas infundada e ilusoria— que ciertos sectores políticos y sociales depositan en la institución policial proyectando simbólicamente a ésta como la principal instancia de resolución de todos los males existentes en materia de seguridad, la gravitación real de la policía sobre los complejos procesos sociales que circunscriben estos males es exigua.

Durante los últimos años, las profundas transformaciones que ha sufrido la sociedad argentina la han diversificado y han introducido en ella nuevas for-

<sup>16</sup> Diario *Clarín*, Buenos Aires, 9 de febrero de 2006.

mas de diferenciación y complejidades inéditas.<sup>17</sup> En su contexto, se han expandido nuevas manifestaciones de desigualdad y marginalidad social<sup>18</sup> y, al compás de ello, también se ampliaron y extendieron sensiblemente los conflictos propios de toda sociedad en determinado momento histórico. Además, esos conflictos han adquirido nuevas improntas y formas de expresión.<sup>19</sup>

En ese marco, en la Argentina, la violencia y el delito han aumentado considerablemente, proceso que, en las grandes ciudades de nuestro país, ha estado acompañado de un significativo incremento de los niveles de violencia delictiva. Asimismo, no solamente ha aumentado la delincuencia común, sino que también *creció la criminalidad protagonizada por organizaciones delictivas*, que cuentan con un amplio desarrollo logístico y operativo, y que producen una altísima rentabilidad económica, destacándose el cada vez más visible y expandido tráfico y comercialización de drogas ilegales.

Ahora bien, ¿este escenario social permite establecer un vínculo directo entre la pobreza y la delincuencia? Todo parece indicar que no.

Lo que ha favorecido la conformación de situaciones de violencia y, en su marco, de delincuencia violenta es la desigualdad social extrema existente en determinados ámbitos urbanos aceleradamente desahogados y deteriorados y, en cuyo contexto, durante las dos últimas décadas se ha ido desarrollando un abarcativo proceso de marginación de gran parte de la población de estos lugares.<sup>20</sup> En ellos sí se han constatado elevados niveles de violencia delictiva,

pero que tienen a la propia población local como su principal víctima. Desde luego, la creciente situación de marginalidad extrema de vastos sectores pobres, fundamentalmente de jóvenes desocupados, y la profunda y acelerada polarización social dada en determinados ámbitos urbanos como los existentes en el Gran Buenos Aires y en la ciudad de Buenos Aires, pero también en el Gran Rosario, Gran Mendoza y en el Gran Córdoba –lugares en los que en otros momentos históricos había una alta integración social de sus estratos bajos y medios–, ha contribuido a crear y a reproducir relaciones signadas por la violencia interpersonal ya sea en el ámbito familiar como en el barrial. Ello, en efecto, ha favorecido el aumento de los delitos violentos, muy particularmente en aquellos espacios altamente *favelizados*,<sup>21</sup> en los que las actividades criminales forman parte del ámbito cotidiano. Pero esto no permitiría sostener que la pobreza es la causa inmediata del aumento de determinadas modalidades delictivas violentas claramente inscritas en la delincuencia común. Dicho aumento parece derivar, más bien, de la ya mencionada marginalidad y desigualdad existentes en estos contextos urbanos, pero sólo en la medida en que la complejidad de la sociedad actual y el tipo de conflictividad social que ello genera producen un contexto situacional favorable a la expansión significativa de las oportunidades para cometer delitos, y al aumento de los estratos o grupos en riesgo de ser victimizados así como a la licuación de los contextos y mecanismos tradicionales proclives al control situacional del delito y de la eficacia de las modalidades anteriores de control social.

De todos modos, este conjunto de factores no se encuentra entre las principales causas de la enorme expansión y diversificación de las actividades propias de la *criminalidad organizada* que se ha observado en nuestro país y, específicamente, en la región metropolitana de Buenos Aires. El negocio del tráfico y comercialización de drogas ilegales, el del tráfico ilegal de armas y

17 Svampa, Mariestella, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Taurus, Buenos Aires, 2005.

18 Véase: Kessler, Gabriel y Di Virgilio, Mercedes, "The new poverty in Argentina and Latin America", en Hanley, Lisa, Ruble, Blair y Tulchin, Joseph, *Becoming Global and The New Poverty of Cities*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2005.

19 Almeyra, Guillermo, *La protesta social en la Argentina (1990-2004)*, Ediciones Continente, Buenos Aires, 2004.

20 Para un abordaje interesante acerca de la lógica de la marginalidad y exclusión en las sociedades contemporáneas, véase Castel, Robert, "La lógica de la exclusión", en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (comps.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, UNICEF / Santillana, Bogotá, 1998. Para el caso argentino, véase: Ciafardini, Mariano, *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*, Ariel, Buenos Aires, 2006, cap. 2. Véanse también: Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires, 2002; y Isla, Alejandro y Miguez, Daniel (coords.), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Editorial de las Ciencias y FLACSO-Argentina, Buenos Aires, 2003.

21 Con este concepto se intenta hacer una analogía general con el proceso secular de conformación de "favelas" en la ciudad brasileña de Rio de Janeiro. El proceso descrito en las grandes ciudades de la Argentina posee tendencias semejantes a aquellas que signaron la conformación y situación sociológica de las favelas cariocas, más allá de las significativas diferencias que resultan de dos configuraciones sociales, económicas, culturales y políticas sustancialmente disíntas. Para ello, véanse dos excelentes trabajos de colegas brasileños: Zaluar, Alba y Alvito, Marcos, *Um século de favela*, FGV Editora, Río de Janeiro, 1998; y Zaluar, Alba, *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*, FGV Editora, Río de Janeiro, 2004.

de personas –fundamentalmente, de origen asiático–, el de los secuestros extorsivos o rápidos, el de los robos de mercancías en tránsito perpetrados por los denominados *piratas del asfalto*, el de los asaltos a bancos o a camiones de caudales y el del robo de vehículos para su posterior desguace en los *desarmaderos* y la venta ilegal de autopartes constituyen *complejas empresas económicas ilegales*, que no crecieron como consecuencia de la pobreza o la marginalidad sino, más bien, de la ausencia de intervenciones estatales en la prevención de la violencia y el delito y, en ese marco, de la existencia de un sistema policial y judicial deficiente en su detección, represión y desarticulación, cuando no directa o indirectamente connivente con tales emprendimientos.

La expansión del *narcotráfico* en las grandes urbes argentinas constituye una clara expresión de este conjunto de problemáticas y su configuración ha seguido un derrotero análogo a lo acontecido, algunas décadas atrás, en ciudades brasileñas como Río de Janeiro o San Pablo. La socióloga brasileña Jacqueline Muniz ha indicado que la propagación y consolidación del narcotráfico en estos ámbitos ha supuesto la convergencia de procesos sociales, económicos y políticos de enorme complejidad pero cuyo signo distintivo estuvo dado por un *Estado ausente o deficiente*.

Río, al igual que otras ciudades, se vio afectada por la ausencia continuada de políticas públicas en el campo de la prevención, la reducción de la violencia y el afianzamiento de los derechos. Así, hacia fines de los años ochenta y en los noventa apareció un nuevo actor en el escenario del orden social y urbano: las organizaciones criminales asociadas al tráfico minorista de drogas y el juego ilegal, facciones que comenzaron a disputarle el control territorial y que, en buena medida, fueron absorbidas por la propia lógica del Estado, porque los recursos que recolectaban estas estructuras muchas veces ayudaban a financiar campañas de políticos populistas y sistemas clientelistas de poder. La irrupción de estos grupos y sus disputas territoriales cambiaron la dinámica de la criminalidad y la violencia, porque la altísima capacidad de acumulación de recursos que permite la droga, sobre todo la cocaína, alteró el antiguo esquema mafioso y dio lugar, por ejemplo, a la protección de los puntos de ventas con armas cada vez más pesadas. A su vez, esto coincidió con un período de crisis económica y social, de pauperización y precarización del trabajo. En este contexto prospera el tráfico minorista, que se instala logísticamente en las favelas, no porque ahí esté su estructura de apoyos, sino porque allí no solamente

el Estado no está presente, sino que, peor aún, ha desarrollado una política de exclusión.<sup>22</sup>

Estos procesos son similares a los observados en nuestro país más recientemente y, al igual que lo analizado por Loïc Wacquant acerca de las *nuevas formas de la marginalidad urbana* en los países centrales, en los *espacios socialmente raleados* de ciudades como Río de Janeiro, San Pablo o Buenos Aires también se cristaliza una “violencia estructural masiva desencadenada por una serie de transformaciones económicas y políticas que se refuerzan mutuamente”, que dan lugar a una “polarización de la estructura de clases” y a una “dualización de las metrópolis”. Esas transformaciones suponen una combinación de “desempleo masivo, crónico y persistente”, que se traduce en una suerte de desproletarización y precarización social, la “relegación a los barrios desposeídos” en los cuales “los recursos públicos y privados disminuyen” o están ausentes y la “estigmatización creciente en la vida cotidiana y en el discurso público” de esos espacios.<sup>23</sup>

#### LA POLICÍA, PARTE DEL PROBLEMA

Además, la *desproletarización*, la *relegación* y la *estigmatización* han sido acompañadas de la “criminalización de la miseria y de las poblaciones precarizadas” mediante el uso privilegiado del sistema penal y de su expresión más significativa, la policía. Una policía que, en este contexto, se reproduce como órgano estatal de control y disciplinamiento social y político de los sectores vulnerables, y no como instrumento de control del delito en un sentido amplio.

Por lo tanto, estos complejos procesos sociales expresan con énfasis las pronunciadas *deficiencias institucionales* que pesan sobre el Estado en su expresión social, así como en su sistema de seguridad pública y de justicia penal. Sin dudas, la ineficiencia de este sistema y, en su marco, de la policía, para dar cuenta del crecimiento y la complejización del delito y para prevenir, enfrentar, conjurar exitosamente sus diferentes manifestaciones y neutralizar la intervención de algunos de sus núcleos institucionales en la producción y reproducción de estas modalidades delictivas, ya sea por omisión, por compli-

22 Muniz, Jacqueline, “Se debe blindar a la policía del uso político partidario” (entrevista), en diario *La Nación*, Buenos Aires, 20 de mayo de 2007.

23 Wacquant, Loïc, *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y Estado*, Siglo XX Editores, Buenos Aires, 2007, pp. 40 y ss.

cidad o por participación directa en su desenvolvimiento, han favorecido significativamente la expansión y la consolidación de la criminalidad organizada.

En concreto, el significativo despliegue territorial de este conjunto de actividades, el establecimiento de ciertos lugares y zonas identificables como bases operativas y logísticas para su desarrollo, la intervención en ellas de diferentes grupos y subgrupos delictivos encargados del desenvolvimiento de las distintas funciones de la organización y el gran desarrollo operativo, logístico y de inteligencia de las bandas que lo protagonizan indican que el enorme crecimiento de este tipo de criminalidad ha sido favorecido directa o indirectamente por la regulación policial.

De este modo, la policía, más que la principal instancia de resolución de este conjunto de complejas problemáticas, es parte del problema. La desestimación de la ilusión policialista asentada en la creencia de que la institución policial puede y debe tomar cuenta de estos asuntos y resolverlos se funda en cuestiones fundamentales. Por un lado, la evidencia histórica de que estos conflictos van más allá de la gravitación institucional de la policía y de su capacidad real de morigerarlos o atenuarlos. Por otro lado, la consideración —también históricamente evidente— de que la intervención policial ante dichas problemáticas se ha movido en torno a dos ejes, a saber, la criminalización policialista de los sectores sociales vulnerables y marginalizados y la regulación policial de emprendimientos delictivos altamente rentables que son desenvueltos en los espacios relegados.

El panorama se completa con la acentuada ineficiencia judicial en la persecución penal de este tipo de emprendimientos criminales. Ello responde a una serie de factores entre los que se destacan la ausencia de una asistencia técnico-policial especializada en la cuestión; la inexistencia de inteligencia criminal compleja que posea información sistematizada y una base de datos referida a la problemática; la falta de cuerpos técnicos, periciales y científicos capacitados en cuestiones de las diferentes modalidades del delito organizado; la impericia del grueso de los fiscales y jueces de instrucción en el tratamiento jurisdiccional de estas temáticas; la falta de un área especializada en la persecución penal del delito organizado en el ámbito del Ministerio Público nacional o en los provinciales; la despreocupación en la formación internacional de recursos humanos formados en la persecución penal del delito organizado y la ausencia de una cooperación ágil y dinámica entre los diferentes agentes de la justicia criminal y el poder administrativo en la represión del delito organizado. Además, en un contexto de alta politización de ciertas instancias de la justicia federal y provincial, han sido recurrentes y

públicos los hechos de resguardo judicial a grupos y bandas de delinquentes protegidos políticamente, en particular, vinculados a hechos de corrupción, fraudes, lavado de dinero y narcotráfico.

En fin, todo ello ha puesto al descubierto los enormes *anacronismos, insuficiencias y fallas institucionales* que pesan sobre nuestro sistema de seguridad pública y ha contribuido a poner de manifiesto la necesidad de llevar a cabo procesos de *reforma y modernización institucional* a tono con los profundos cambios sociales y políticos en ciernes. En ese marco, *la reforma policial* ocupa, pues, un lugar importante. O debería ocupar ese lugar, dado que, en verdad, existe una sistemática resistencia del mundo de la política a apropiarse cognitivamente e institucionalmente de la cuestión.

#### LA REFORMA DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL: UNA ASIGNATURA PENDIENTE

En 1970, Egon Bittner, uno de los más importantes estudiosos de la institución policial de los Estados Unidos, proclamaba con una sorprendente claridad que la reforma policial en su país hacía indispensable que se superaran la imagen negativa y ciertas actitudes hostiles hacia la policía de parte del mundo académico, judicial y de algunos sectores sociales, particularmente las minorías étnicas y los grupos juveniles. La intención era conocerla integralmente, ya que la policía se mostraba extremadamente cerrada a la observación externa. Sin dudas, aquella imagen negativa no era desacertada ni infundada. El aumento estrepitoso de los índices de criminalidad y el incremento de los hechos de desórdenes públicos, sumados a la corrupción incipiente que imperaba en numerosos sectores policiales y a los abusos de poder cometidos por éstos, contribuían con la formación de ese retrato pernicioso que pesaba sobre la policía y acrecentaban la certeza de que ésta no se encontraba adecuadamente preparada para enfrentar el conjunto de tareas que se le adjudicaba institucionalmente y que se le demandaba socialmente. No obstante, Bittner resaltaba que, puesto que el “problema policial” se había instalado como una cuestión fundamental en la atención pública, existían condiciones adecuadas para producir reformas “de largo alcance y de grandes consecuencias”, para lo cual era necesario tener un abordaje completo y exhaustivo de la institución policial y de sus prácticas y, en ese marco, conocer “lo que necesita ser hecho” y “cómo debe ser hecho”.

La supervivencia de la actitud crítica absoluta con relación a la policía, inclusive en función de mejoramientos evidentes, implica una preocupación de complejidad bien mayor que los simples cambios

de argumentos entre lo que la denuncia y la defensa son capaces de revelar. Seguramente, la policía no es mala [...] si se dedicara a realizar su tarea. Ni es razonable asumir que todas las críticas que persisten son apenas volubles o deshonestas. Por el contrario, parece ser más probable que, en el calor de la polémica, algunos hechos y algunos juzgamientos entren en desacuerdo, que muchos oponentes polémicos defiendan posiciones que están inmersas en presuposiciones tácitas y conflictivas, y así las tareas de análisis y reforma pendientes sólo podrían avanzar más allá de su impasse actual si, en primer lugar, estableciesen con el menor tenor de ambigüedad posible, los términos en que la policía debe ser juzgada en su forma general y en todos los casos particulares de sus prácticas. Sin tales especificaciones previas de los términos apropiados de la crítica, ésta continuará asumiendo la forma de una serie vaga de reprochaciones. Además de eso, tal crítica, empleando criterios de juzgamiento arbitrarios y *ad hoc*, va inevitablemente a alienar a la policía, fortalecer su postura defensiva y desconfiada y, en la mejor de las hipótesis, resultar en una reforma semejante a una colcha de retazos, cuyo principal efecto será transformar una forma errónea de práctica en alguna otra igualmente errada.<sup>24</sup>

En estos términos, Bittner invitaba a superar las “idealizaciones programáticas falaces” destacando cuáles debían ser las funciones de la policía en la sociedad y qué tipo de institución policial había que formular para ello.

A la luz de la experiencia argentina, estas consideraciones hechas hace más de 35 años tienen una vigencia inusitada para dar cuenta de los dilemas de la cuestión de la reforma policial en nuestro país. Aquí también prima en el ámbito político, judicial, académico y social un notable desconocimiento acerca de la institución policial, de sus prácticas, de sus marcos de referencia simbólicos, del papel legal e institucional que debe desempeñar y, más aún, de los lineamientos que deben guiar el rumbo de los necesarios cambios institucionales tendientes a modernizarla y adecuarla a los desafíos actuales. Ello, además, se complementa o se conjuga con el ya señalado desinterés, tanto social como político, por los asuntos de la seguridad pública, y con la

premeditada intención de convivir con un sistema policial defectuoso y profundamente retrasado, ya sea por temor o por la firme convicción de que esos asuntos constituyen una cuestión exclusivamente policial.

Ahora bien, tan pernicioso como el desconocimiento sobre la policía y la desidia con que se abordaron los asuntos de la seguridad pública ha sido el carácter *inacabado y fragmentario* que ha primado a la hora de dar cuenta de la institución policial y sus problemáticas. La visión que habitualmente se tiene de la policía se ha articulado en torno del contrapunto entre los designios formales determinados por las funciones legales asignadas a dicha institución, por un lado, y las expresiones dramáticas y elocuentes del uso de la fuerza o de los hechos de corrupción, por el otro, todo esto sin tener en cuenta que la policía es todo ello.

Intentar llenar aquel vacío conceptual, analítico e institucional y desde allí ensayar algunos lineamientos estratégicos acerca de la reconversión policial requiere, antes que nada, no perder de vista que reformar la policía supone reformar la política o, más bien, reestructurar las modalidades tradicionales de vinculación establecidas entre la dirigencia política, más específicamente, las autoridades gubernamentales, por un lado, y la institución policial, por el otro. Para ello, es necesario asumir explícitamente que una política de seguridad pública democrática implica que los funcionarios gubernamentales responsables del gobierno de la seguridad pública, junto con las diferentes instancias competentes de la sociedad civil, deben ejercer la responsabilidad de elaborar, formular e implementar estrategias inclusivas e integrales de gestión de los conflictos y, en ese marco, abordar la problemática criminal, tan acuciante y crecientemente compleja en sociedades como la nuestra, así como también, a tono con ello, llevar a cabo la reforma institucional de la policía.

Ésta constituye, pues, una tarea pendiente para la democracia argentina, y lo es por una sola razón: el sistema de seguridad pública, sus agencias judiciales y administrativas –en particular, la policía–, y sus autoridades y operadores han fracasado estrepitosamente a la hora de prevenir, atenuar, morigerar y/o conjurar el crecimiento y la complejización de la violencia y el delito en nuestra sociedad, así como de erradicar las recurrentes prácticas abusivas, corruptas e ilegales cometidas por gran parte de esas autoridades y operadores –en particular, en el ámbito político, judicial y policial– y que han tenido como consecuencia inmediata el apuntalamiento y la expansión de la problemática criminal. El problema policial se inscribe en este contexto.

Más allá de estar [en México o Argentina] en presencia de fuerzas de policía poco profesionalizadas, es un dato de la realidad que la

<sup>24</sup> Bittner, Egon, “As funções da polícia na sociedade moderna: uma revisão dos fatores históricos, das práticas atuais e dos possíveis modelos do papel da polícia”, en Bittner, Egon, *Aspectos do trabalho policial*, Edusp, San Pablo, 2003, pp. 94 y 95.

ausencia de un proceso democratizador interno en los diversos cuerpos de policía haya determinado niveles elevados de corrupción, de praxis más o menos constantes de violación de derechos humanos y de peligrosas formas de involucrarse con la misma criminalidad organizada. Es bastante evidente insistir; no resulta simple activar una estrategia de gobierno del bien público de la seguridad, en contextos en los cuales no se puede contar con fuerzas de policía bien retribuidas, altamente profesionalizadas, capaces de actuar con pleno respeto de los derechos humanos y no comprometidas con actividades delictivas. Pero no se trata sólo del tema de la reforma de la policía. También la reforma de la justicia penal, del sistema penitenciario y de los servicios sociales, son de una decisiva importancia.<sup>25</sup>

Dicho en términos vulgares, pero no menos ciertos, en la Argentina el sistema de seguridad pública ha resultado *anacrónico e incompetente* para proteger, con algún grado de tolerancia, la vida, la integridad física y/o la posesión y uso de las propiedades de las personas más vulnerables de nuestra sociedad frente a hechos de violencia y frente a los delitos. Sólo por ello debería plantearse la reforma de sistema institucional de seguridad pública y, en su marco, la reestructuración de las instituciones policiales como una meta fundamental.

#### SOCIEDAD Y POLÍTICA ANTE LA INSTITUCIÓN POLICIAL Y SU REFORMA. PERSPECTIVAS Y VISIONES

El sociólogo Peter Waldmann ha indicado apropiadamente que las posibilidades de reforma institucional de las policías en América Latina requieren “un cuidadoso inventario de las estructuras [policiales] actuales”, para lo cual “no sólo es indispensable un profundo conocimiento de la estructura y del funcionamiento del aparato policial, sino también esclarecer los intereses y las intenciones que persiguen los actores sociales y políticos relevantes con su influencia sobre la policía”. Y remata señalando que de la convergen-

cia o divergencia de los objetivos de estos actores derivan las posibilidades ciertas de “cambiar la situación actual y en qué dirección”.<sup>26</sup>

En este sentido, resulta fundamental, para nuestro caso, repasar, al menos en términos generales, las perspectivas y visiones que detentan los actores sociales y políticos acerca de la seguridad, el delito y, en particular, acerca de la institución policial.<sup>27</sup>

#### LA VISIÓN CIUDADANA

Desde el punto de vista de los *actores sociales*, en la Argentina, entre los sectores dominantes y las clases medias predomina una concepción exacerbadamente estatalista de la seguridad pública, en cuyo contexto se considera al Estado y, en su marco, a la institución policial como las únicas instancias de producción de protección y resguardo de la integridad de las personas ante hechos delictivos. Se excluye, de antemano, a las personas y a la comunidad como coproductoras de la seguridad pública, y se deposita en el Estado y en su agencia policial la expectativa exclusiva de resolución de los complejos problemas de la seguridad, en particular, de la conflictividad resultante del aumento y diversificación del delito que tuvo lugar a lo largo de las dos últimas décadas. En este marco, son ellos quienes deben proteger a las personas de los actos lesivos de carácter delictivo, y el fracaso de estas instancias en el cumplimiento integral de esos cometidos las coloca como receptoras de extensas y dramáticas demandas

26 Waldmann, Peter, “¿Protección o extorsión? Aproximación al perfil real de la policía en América Latina”, en Waldmann, Peter, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003, p. 134.

27 De acuerdo con la Constitución de la Nación Argentina, la organización político-institucional del Estado nacional es de carácter *federal* y está integrada por 23 *provincias* y la *ciudad de Buenos Aires*, que posee un gobierno autónomo. Cada una de las provincias cuenta con autonomía política y jurídica y, en función de ello, excepto la ciudad de Buenos Aires, pueden *organizar su propia policía provincial a los fines de desenvolver las funciones de seguridad preventiva y de investigación criminal dentro de su territorio*. Asimismo, la estructura policial federal está conformada por la *Policía Federal Argentina*, la *Prefectura Naval Argentina*, la *Gendarmería Nacional* y la *Policía de Seguridad Aeroportuaria*, instituciones que dependen orgánica y funcionalmente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. En su conjunto, los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad federales están integrados por 70.500 efectivos, mientras que las policías provinciales agrupan a 138.034 efectivos, haciendo que el sistema policial argentino concentre un total de 208.599 efectivos.

25 Pavarini, Massimo, *Un arte abyecto. Ensayos sobre el gobierno de la penalidad*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2006, p. 240.

ciudadanas. Así, las diferentes crisis institucionales resultantes del evidente colapso del sistema estatal de seguridad pública renuevan los reclamos sociales y políticos a favor de una mayor *protección estatal* y del fortalecimiento de la *función tutelar* que se espera de la policía.

Entre los sectores populares también se impone esta visión estatalista de la seguridad, pero la perspectiva que sustentan de la policía es sustancialmente diferente. Entre estos estratos y, en particular, entre aquellos que habitan en suburbios altamente marginados en los que, al compás del marcado deterioro de sus condiciones de vida, la violencia y el dominio coactivo del crimen signan su cotidianidad, el Estado se expresa en forma esporádica y parcial a través de un doble juego dado por la distribución ocasional de recursos materiales escasos y las intervenciones policiales meramente represivas, regularmente abusivas y hasta conniventes y regulatorias de las actividades delictivas allí desarrolladas. Estos sectores son, en general, víctimas de la marginalidad social y económica, de la violencia delictiva y, casi siempre, del accionar policial, que no discrimina al delincuente del vecino honesto y que en numerosas ocasiones incluso alienta el delito.

A contramarcha de ello, para los sectores dominantes y las elites la policía configura un instrumento "propio", adecuado para el disciplinamiento represivo y autoritario de las "clases peligrosas" de la sociedad, que no son más que las populares, a las que se les atribuye el aumento del crimen y de la violencia.

Así, entre todos los estratos sociales predomina una enorme *desconfianza social* y un abarcativo *desprestigio institucional* sobre el propio Estado y sus instituciones policiales, derivado de la apreciación de que su capacidad preventiva o conjurativa ante el aumento del delito es deficiente y, además, está condicionada por el predominio de un comportamiento abusivo y de la existencia de circuitos de corrupción institucional en diversos estamentos gubernamentales, así como también por el compromiso y la connivencia policial con numerosas actividades delictivas.<sup>28</sup>

La institución policial ha perdido credibilidad ante los ciudadanos. El deterioro de su imagen se debe, en primer lugar, a que se

le identifica con la represión. Muchos temen a la policía y piensan que es ineficaz, no sólo porque su acción produce conductas violentas, sino también porque en ella existen sectores corruptos y porque algunos de sus agentes son cómplices de la delincuencia. Esto trae consigo la mezcla de atracción y rechazo que prevalece en la opinión pública ante los temas relacionados con la policía, situación que se ha ido polarizando en los últimos años debido a las cada vez más comunes evidencias de que existe *otro orden*, uno que se edifica sobre la ilegalidad y la impunidad y que ataca directamente el sentido de la institución policial: ser garante de la ley y el orden, contribuir a la resolución de conflictos que aquejan a los ciudadanos y proteger el interés general de la colectividad.<sup>29</sup>

De ello surge una situación social singular y contradictoria. Al mismo tiempo que se reclama una mayor incidencia estatal y policial frente al incremento delictivo, se mantiene incólume la percepción de que el Estado y la policía son parte del problema y que, en gran medida, el aumento de ciertas modalidades delictivas es una consecuencia directa de las deficiencias estatales y policiales ante tal problemática.

#### ESPECTACULARIDAD Y DRAMATISMO.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y SU IMAGEN RESPECTO DE LA INSEGURIDAD  
Otro actor social fundamental lo constituyen la *prensa* y los *medios de comunicación masivos*. En ellos, el género policial ocupa uno de los espacios más relevantes y, en general, sus informes "se constituyen en potenciales relatos de control social al expresar la necesidad de vigilancia y de 'mano dura' y justificar prácticas y políticas de exclusión".<sup>30</sup> La normalización y naturalización que los medios hacen del delito, de la violencia, de la institución policial y del Estado ante la seguridad pública no solamente resultan de la información de hechos, sino también de la imputación de sentido y la construcción

28 Al respecto, cabe observar los resultados de los estudios de victimización de la población de grandes centros urbanos de la Argentina que la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación viene realizando durante los últimos años.

29 Suárez de Garay, María Eugenia, *Los policías: una averiguación antropológica*, ITESI / Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2006, pp. 13 y 14.

30 Martini, Stella, "Agendas policiales de los medios en la Argentina: la exclusión como hecho natural", en Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps), *Violencias, delitos...*, op.cit., p. 87.

de interpretaciones sobre éstos y de la atribución de legitimidad a ello en función del estatuto de "voz autorizada" que históricamente posee la prensa en la Argentina.

Para ello, la prensa les otorga a las cuestiones de la seguridad un *tono sensacionalista* asentado en la anécdota más que en la interpretación, y cuya manifestación está cargada de una *espectacularidad* y un *dramatismo* inusitados que contribuyen a producir y reproducir un determinado marco de referencia simbólica acerca de la seguridad también de signo estatista y policialista. La persistente puesta en escena que la prensa y los medios de comunicación desarrollan acerca de estas cuestiones contribuye significativamente a una suerte de *escandalización de la seguridad pública*, al limitar a ésta a la exclusiva ocurrencia de acciones u acontecimientos que siempre implican la trasgresión de ciertos valores y normas socialmente aceptados, y concitar así la desaprobación y la condena del público. En ese marco, la sistemática exposición mediática de situaciones escandalosas y la reducción de tales situaciones a los "asuntos de seguridad" tienden a asociar a ésta exclusivamente con acontecimientos dramáticos y socialmente repudiables, actos de corrupción, deficiencias institucionales y, en consecuencia, con el aumento de los riesgos y situaciones amenazantes de la integridad de las personas. Así, el Estado deficiente y el delito en aumento constituyen las únicas imágenes vinculadas a la seguridad pública y, al mismo tiempo, se reproduce el reclamo de mayor presencia estatal y policial como alternativas casi únicas de resolución de esas acuciantes cuestiones. Lo que predomina en las coberturas mediáticas sobre ese tema es lo episódico, lo superfluo y lo fugaz por encima de un abordaje integral que dé cuenta de la complejidad de la problemática en cuestión, lo que se ve apuntalado por el profundo desconocimiento técnico, el escaso espíritu crítico y el pronunciado "amarillismo" que prima en la mayoría de los periodistas, cronistas y noteros autodenominados "especialistas" en asuntos de seguridad.

*Los medios masivos de información no sólo magnifican la atención; la pueden dirigir, y pueden afectar con una gran fuerza su duración, su enfoque y sus consecuencias.* Por razones obvias los escándalos mayoritariamente ligados con la reforma policial tienden a ser aquellos que destacan la mala conducta policial. Los escándalos acerca de las oleadas delictivas tienden a generar una cobertura de los medios de información que ayuda a impulsar códigos penales más severos, quizá mayor presencia policial o más patrullaje, pero rara vez a una reorganización seria de las fuerzas policiales. Sin em-

bargo, si el escándalo "etiqueta" a la policía de seriamente deficiente, de ser la razón de la ola delictiva, entonces se debería desplazar la atención a cómo se la podría transformar, como etapa previa necesaria para enfocarse de manera efectiva en el delito y los delincuentes.<sup>31</sup>

La cobertura de los medios masivos sobre las cuestiones de la seguridad pública está orientada a los aspectos narrativos de los hechos, más que al análisis de éstos, narración generalmente cargada de prescripciones y significaciones ligeras, parciales y políticamente sesgadas por una visión represiva y policialista de la seguridad. Sin embargo, hay que destacar que este enfoque no excluye la posibilidad de que el conocimiento público de las deficiencias policiales o de las vinculaciones de la policía con el delito dé lugar en los medios a la legitimación de la reforma como alternativa cierta de continuidad institucional.

¿AUMENTAR EL PODER DE LA POLICÍA? ¿DISMINUIRLO?

EL ENFOQUE POLÍTICO

Por su parte, desde el punto de vista de los actores políticos, las respuestas político-institucionales que se articulan en torno de estos desafíos y tendencias se inscriben en dos grandes concepciones generales acerca de las instituciones policiales y de su incidencia y eficacia en el abordaje y resolución de los conflictos y, en particular, en la prevención y conjuración de las problemáticas delictivas: la concepción policialista y la concepción crítica. De ellas, además, se derivan lineamientos de reforma policial que resultan parciales.

Con respecto a la primera, no son pocos los actores políticos y sociales que estiman y proyectan a las instituciones policiales como la principal -y, a veces, única- instancia de resolución, contención y/o neutralización de la alta conflictividad observada en nuestra sociedad y, en especial, de aquella conflictividad que adquiere una impronta delictiva.

31 Vanerik, Robert, "Escándalo y reforma: el papel de los medios en el cambio policial", en Lara Klahr y López Portillo Vargas, Ernesto (coords.), *Medios y violencia. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo*, Instituto para la Seguridad y la Democracia / Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2004, p. 43.

Esta perspectiva da forma a una concepción policialista, en cuyo marco las instituciones policiales son consideradas el eje central de las políticas de seguridad pública, así como el principal instrumento con que cuentan el Estado y la sociedad en su conjunto para afrontar la enorme diversidad de conflictos y las complejas problemáticas criminales que se han desarrollado en nuestro país. En razón de ello, para esta concepción el inusitado crecimiento del delito responde a, o es favorecido fundamentalmente por, la ineficiencia o la debilidad de las instituciones policiales en su "lucha o combate contra ese flagelo social", lo que, por su parte, no es más que la consecuencia de las limitaciones legales y materiales a las que dichas instituciones fueron sometidas sin miramientos desde las instauraciones democráticas por los sucesivos gobiernos civiles, bajo el influjo de numerosos partidos políticos, organizaciones sociales populares y organismos de derechos humanos. Sin una policía con amplias facultades discrecionales para intervenir en la vida social y sin la dotación de personal y de medios técnicos necesarios para saturar el espacio público, el delito inevitablemente crece, lo cual, según esta visión, no ha sido claramente comprendido por los dirigentes políticos y sociales democráticos. Los controles legales, administrativos, jurisdiccionales y sociales que recayeron sobre la labor policial durante los últimos años han cercenado la capacidad de las policías y su eficiencia para afrontar los desafíos impuestos por delinquentes cada vez más violentos, organizados y profesionales. Las reformas, cuando han existido, en realidad han contribuido con tal reducción, sin que lograran fortalecer a la policía, sostienen estos referentes. En concreto, para ellos la democracia la ha debilitado, y ha dado lugar al crecimiento del delito y de los conflictos en nuestras sociedades, todo lo cual ha configurado una solapada modalidad reivindicativa de una labor policial de corte autoritaria. Amplia discrecionalidad y bajo grado de controles serían sinónimos de eficiencia policial.

Por cierto, esta concepción ha servido para reclamar políticas, medidas y orientaciones de seguridad basadas centralmente en la postulación de ciertas reformas en el sistema penal y en las instituciones policiales. Con relación al sistema penal, afirman, dicha reforma debería centrarse en el incremento de las penas para los delitos comunes y violentos, la criminalización de nuevas conductas y la anulación de ciertas normas y garantías procesales en materia penal, que, según estiman, representan verdaderos obstáculos e impedimentos para el desarrollo de estrategias exitosas de lucha contra el delito y constituyen, más bien, recursos al servicio de la delincuencia. Asimismo, con relación a las instituciones policiales, demandan con vehemencia el desarrollo de reformas asentadas en el aumento de las prerrogativas discrecionales de la

policía, y hasta reivindican el uso de la fuerza extralegal como modalidad predominante y legítima de actuación, considerando toda forma de control sobre la policía como un verdadero obstáculo para su labor eficiente y, en consecuencia, como un beneficio para el delito. A éste, en definitiva, se lo "combate" con una policía fuerte y brava, dicen.

A esta orientación policialista se contraponen una concepción crítica, que considera que la alta conflictividad social de nuestro país y, en particular, el aumento del delito responden, más bien, a la extensión de la violencia derivada del crecimiento evidente de la pobreza, la marginalidad y la desintegración social. Por lo tanto, las instituciones policiales no son los principales actores tendientes a contener y resolver aquel conjunto de problemáticas, sino aquellas agencias estatales dedicadas a las políticas e intervenciones destinadas a revertir el enorme deterioro social y, con ello, a desarticular las causas del delito. La policía, de acuerdo con este enfoque, configura una institución estéril para incidir sobre aquellos factores sociales y, además, dados los altos niveles de corrupción existente en su interior y el predominio entre sus miembros de formas abusivas y violentas de actuación, constituye, más bien, una fuente de delito, en particular, de alta rentabilidad económica. En efecto, para esta concepción crítica, al tiempo que el aumento del delito común y violento es el producto de las nuevas condiciones sociales signadas por la desagregación comunitaria observada en los últimos años, un amplio espectro de actividades delictivas y, en especial, aquellas inscritas claramente en la criminalidad organizada de alta rentabilidad económica —en general, estructuradas en torno de modalidades diversas de tráfico ilegales y conformación de mercados ilegales— se han extendido significativamente al amparo del control y la regulación policial, dando forma así a una visión marcada por el sociólogo y antipolicialista.

Para esta concepción, la única reforma policial posible y legítima es aquella que permita reducir, contener o fiscalizar significativamente la impronta represiva y corrupta que, casi naturalmente, caracteriza a tales instituciones. Encasillados en el denominado "progresismo", los referentes de este enfoque postulan la necesidad de introducir profundos cambios en el sistema de seguridad pública y policial, pero sobre la base del desarrollo exclusivo de un mecanismo integral de control interno de los abusos y la corrupción policiales, así como mediante la modificación del sistema de formación y capacitación con la inclusión de principios democráticos y humanistas o a través de la participación de la comunidad en los asuntos locales de la seguridad.

En definitiva, unos proclaman aumentar el "poder" de la policía mientras que los otros reivindican disminuir dicho "poder", todo ello en función de

controlar eficientemente el delito. Sin embargo, ambas concepciones —la policialista y la crítica— tienen algunos puntos de coincidencia que dan cuenta de significativas deficiencias compartidas. Por cierto, ninguna de ambas visiones presta atención ni aborda la problemática criminal, su dinámica y diversidad, sus referencias territoriales, su desarrollo y tendencias históricas, sus diferentes factores determinantes y condicionantes, y su impacto y efectos sobre la situación de inseguridad de nuestra sociedad. En la perspectiva policialista, el delito y su incremento son la única justificación para endurecer la reacción policial y penal del Estado, mientras que en la crítica el delito y su aumento no es más que un mero reflejo del crecimiento de la pobreza y la indigencia, cuya policialización equivaldría a criminalizar a los pobres e indigentes. Ninguno de sus exponentes distingue la enorme diversidad de facetas que posee la problemática delictiva ni reconoce los distintos factores sociales, económicos, culturales e institucionales que la determinan en ciertos contextos históricos ni los efectos que dichas problemáticas generan en la vida institucional, cultural, social y económica de nuestro país. Ello, por cierto, impide la formulación y el desarrollo de cualquier tipo de intervención integral tendiente a abordar y enfrentar eficientemente la cuestión criminal.

Ninguno de estos enfoques da cuenta tampoco del núcleo central del problema institucional de la policía, que está dado por las deficiencias organizativas y funcionales de las que adolecen dichas instituciones para prevenir e investigar los delitos. La posición policialista, al postular la necesidad de reforzar los poderes discrecionales de la policía sin introducir cambios en sus formas tradicionales de funcionamiento y organización, profundiza tales anacronismos y desajustes sin prestar la debida atención al hecho evidente de que gran parte de los delitos cometidos y de las actividades criminales de alta complejidad y rentabilidad económica se llevan a cabo como consecuencia de la ineficiencia policial o, peor aún, de la complicidad, protección y hasta participación de algunos uniformados en esos hechos y actividades. Entretanto, la posición crítica no incursiona en el interior de la institución policial ni tiene en cuenta que su estructura organizativa y sus dinámicas funcionales, así como sus basamentos doctrinales y sus concepciones culturales, condicionan significativamente el conjunto de prácticas y acciones producidas y reproducidas por sus componentes, incluso sus comportamientos abusivos y hasta delictivos, con lo cual desatienden la posibilidad de que las autoridades gubernamentales retomen el control de la seguridad pública y, en su marco, conduzcan las instituciones policiales o, dicho de otro modo, son funcionales a que la policía siga gobernando estos asuntos con una alta impronta de autonomía.

En suma, ninguna de estas dos concepciones tiene en cuenta que el grado de eficiencia y efectividad con que la policía lleva a cabo la prevención o conjuración de hechos delictivos no determina el volumen, la envergadura ni la diversidad del delito en un contexto social determinado, ya que ello deriva de un conjunto de condiciones sociales, culturales y políticas sobre el cual la incidencia que detenta la policía es parcial, acotada y diferenciada. Dicha incidencia varía según una serie de factores entre los que cabe mencionar el nivel de conflictividad social violenta existente en una sociedad; el grado de apego a las normas y a las disposiciones institucionales legítimas por parte de los diferentes estratos sociales; el nivel de gobernabilidad estatal derivada de la eficiencia administrativa y de gestión así como de la legitimidad social del gobierno; el volumen, la envergadura y la diversidad del delito en dicha sociedad, y la eficiencia y eficacia organizativa y funcional de la institución policial, entre otras condiciones.

En este contexto, entre los actores políticos adquieren relevancia los *funcionarios gubernamentales* y, en especial, aquellos responsables de la seguridad pública y de la conducción de las instituciones policiales. Como se verá extensamente más adelante, entre éstos ha primado el desinterés y la delegación de la gestión de las cuestiones de la seguridad en las cúpulas policiales, lo cual ha dado forma, así, a una modalidad de *desafección política de la seguridad pública*.

Para numerosos funcionarios, la impronta delegativa configura el resultado de una decisión manifiesta con la esperanza de que las cúpulas uniformadas gestionen los asuntos de la seguridad a fin de garantizar la ausencia de crisis institucionales que pongan en aprietos a dichos funcionarios y al gobierno de pertenencia. Se trata de asegurar una suerte de gobernabilidad política de la seguridad por medio de la policialización de ésta. En otros funcionarios predomina la desconfianza sobre las instituciones policiales, fundada en un cúmulo de prejuicios y resistencias históricas a vincularse con este tipo de instituciones, las que, en el pasado dictatorial, conformaron parte del aparato represivo del Estado autoritario y, por ende, constituyeron instancias altamente politizadas y persecutorias de todo tipo de organizaciones políticas, sociales y sindicales populares. Sin embargo, la aprehensión de estos funcionarios a conducir las instituciones policiales libra a éstas de los lineamientos políticos necesarios para adecuarlas a estrategias democráticas de seguridad y generan las mismas consecuencias perversas que la visión de aquellos que manifiestamente les otorgan a las cúpulas policiales el monopolio de la gestión de la seguridad pública. De un modo u otro, el desgobierno político y la policialización de la seguridad pública signan la institucionalidad política ar-

gentina en la materia, y ha sido insignificante lo que se ha avanzado al respecto para revertir semejante situación.

La atención y la apropiación política de estos temas ocurre solamente cuando son abordados por la prensa, esto es, cuando las cuestiones de la seguridad pública son tratadas mediáticamente, lo que provoca una vorágine de presión sobre las autoridades gubernamentales o pone a éstas en aprietos dejando al descubierto el desgobierno de la seguridad pública. Del mismo modo, dichas cuestiones desaparecen de la "agenda política" cuando la prensa, por diversas razones no siempre vinculadas a la resolución de la problemática en cuestión, deja de abordar el asunto. Por lo tanto, la efusividad y la liviandad con que son abordados los temas de la seguridad pública por las autoridades gubernamentales va de la mano del peculiar conocimiento público de éstos, lo cual genera una suerte de *mediatización trivial* de estas problemáticas.

#### SOBRE LA IMPRONTA CONSERVADORA DE LOS ACTORES POLICIALES

Finalmente, desde el punto de vista de los *actores policiales*, en nuestro país, los procesos de reforma y modernización policial que han sido anunciados durante los últimos años han sido, en general, resistidos por las policías y no han contado con el respaldo institucional de sus cúpulas. En algunos casos, dichos procesos han sido incluso boicoteados o fueron objeto de una sistemática oposición de parte de estas cúpulas, y ello parece haber respondido a ciertos factores fundamentales. En primer lugar, el predominio de una impronta institucional conservadora que despunta en la mayoría de los mandos policiales superiores de nuestro país. Estos mandos han sido institucionalmente socializados durante dos o tres décadas en el marco de una organización caracterizada por basamentos doctrinales, orgánicos y funcionales de carácter tradicional, primando entre ellos un significativo desconocimiento de las diferentes modalidades de estructuración que predominan en países de otras regiones. A ello se añade que, en el grueso de los casos, entre estos mandos —que están en la antesala de su retiro— se impone una concepción interna por la cual toda reforma policial es considerada y valorada como atentatoria de la vida institucional de la policía o como disparadora de cambios tendientes a la desagregación y desarticulación institucional, y a su consecuente pérdida de poder. En este contexto, los mandos superiores de estas instituciones rechazan todo atisbo de reforma y no desean ser considerados como impulsores o directores de tales cambios. Y, en segundo lugar, cuando se trata de policías en las que prima un elevado ni-

vel de manejos institucionales ilegales y de regulación delictiva, la extendida difusión de una *impronta institucional corruptiva* signa a sus cúpulas y obstruye toda proyección de cambio.<sup>32</sup> En esos casos, estos mandos son los principales beneficiarios tanto de la *corrupción institucional* asentada en las situaciones de cohecho y malversaciones imperantes en la dirección superior de la organización policial como de la *corrupción derivada de la regulación delictiva*, basada en el control, la complicidad o la protección a ciertas actividades delictivas altamente rentables.

Este escenario beneficia a aquellos sectores policiales refractarios a cualquier intento de cambio institucional, puesto que sustentan una relativa capacidad de *contestación mafiosa* a cualquier iniciativa política tendiente a introducir modificaciones que signifiquen una reforma que, entre otras metas, se proponga la desarticulación de las redes de regulación delictiva y de financiamiento ilegal. De acuerdo a lo observado durante los últimos años, esta reacción ha supuesto desde una actitud de "brazos caídos" y de "trabajo a reglamento" hasta la "liberación de zonas" para la actuación de bandas y grupos delictivos sin presencia policial, y la perpetuación directa o indirecta de hechos delictivos, secuestros y homicidios violentos con fuerte exposición pública, todo ello tendiente a desacreditar a las autoridades políticas y a posicionarlas ante la sociedad como incapaces de controlar y administrar la seguridad pública.

32 El estudioso norteamericano Herman Goldstein considera *corrupción policial* al "mal uso de la autoridad de parte de un policía de manera de producir ganancias personales para él o para otros", lo cual abarca tanto las "ganancias monetarias" como la obtención de "servicios recibidos, estatus, influencia, prestigio o apoyo futuro al policía o a alguna otra persona". Por lo tanto, la corrupción policial no solamente comprende el "soborno" efectivizado mediante la aceptación de algún valor o ventaja personal que no estaba autorizado a aceptar, sino que también entraña la comisión de delitos graves como hurtos, robos o asaltos. Entretanto, debe distinguirse la corrupción policial de los *abusos policiales*, en la medida en que éstos comprenden abusos de autoridad, pero sin que medie la obtención de ganancias personales. Sin dudas, en muchas ocasiones, la obtención de ganancias personales o grupales puede concretarse mediante el uso ilegal, arbitrario o abusivo de la fuerza o las amenazas de ello, pero en otras ocasiones el uso inapropiado de la fuerza no incluye la obtención de ganancias personales o grupales. Asimismo, también debe asentarse que cuando un policía comete un delito fuera del servicio y/o sin hacer uso de su autoridad o condición de policía, no está cometiendo un acto de corrupción policial. Al respecto, véase: Goldstein, Herman, *Policando una sociedad libre*, Edusp, San Pablo, 2003, pp. 236 y ss.

Sin embargo, también existen amplios sectores policiales proclives a la modernización institucional, y son ellos los que podrían accionar y hasta neutralizar la actuación de aquellos otros que se oponen a la reforma, pero siempre que el poder político diagrama y desarrolle una estrategia de cambio persistente en el tiempo y que les brinde a estos sectores honestos y modernizantes el apoyo y los instrumentos necesarios para encarar y dirigir internamente el proceso de transformación y reforma de las prácticas y orientaciones policiales tradicionales, así como también la depuración institucional imprescindible.

Así, en el ámbito político, y especialmente en el renglón gubernamental, ha habido una dramática fluctuación entre la indiferencia y la apatía, por un lado, y la parcialidad y la insuficiencia en el abordaje de las cuestiones de la seguridad pública, por otro lado. La consecuencia más grave de dichas tendencias ha sido que las problemáticas del delito y la violencia se fueran agravando y, frente a ello, los desajustes de los poderes públicos, en particular de los gobiernos y las policías, se han ido profundizando.

El especialista brasileño Luiz Eduardo Soares da cuenta de ello de manera apropiada y, aunque se refiera a Brasil, define un panorama idéntico al caso argentino:

Por muchos años el tema [de la gravedad del problema de la criminalidad y de la violencia] fue descuidado. Algunas razones explican el abandono: la derecha defendiendo su convicción de que bastaría hacer más de lo mismo, es decir, que bastaría con equipar mejor a los policías, tolerando su brutalidad y corrupción para mantener los focos del crimen en la periferia, circunscrito por el cordón sanitario que protegería a las elites; la izquierda, con la certeza de que, siendo las causas del problema socioeconómicas, no tendría sentido apostar por políticas específicas. El diagnóstico conservador acabó multiplicando la violencia, degradando a los policías y corroyendo su credibilidad. La apuesta irresponsable y oscurantista por la barbarie devolvió a las elites la violencia con impulso renovado, todavía más perverso y difuso, sobre todo porque creó esa dramática complicidad entre agentes del crimen y agentes de la ley, la peor herencia que legamos al siglo XXI. Las fuerzas ligadas a la izquierda del espectro político tampoco supieron enfrentar el problema [...]. Comenzaron por cerrar los ojos hacia la propia existencia de la seguridad pública como problema clave; acostumbradas a decir no, a denunciar, a acusar, asumieron responsabilidades de gobierno sin una política alterativa, positiva y constructiva;

sin proyecto, ni capacidad de planear y evaluar; sin conocimiento de la experiencia internacional y sin una reflexión madura sobre la seguridad en cuanto patrimonio realmente público, vale decir, de todos. La ausencia de política provocó sucesivos fracasos, alimentando la retórica vacía y demagógica pero más poderosa del populismo conservador, que elogia la brutalidad policial, estúpidamente interpretada como "operacionalidad eficiente".<sup>33</sup>

El signo característico de esta situación es que los anacronismos y las deficiencias que imperaron en los abordajes políticos —por derecha o por izquierda— de las cuestiones de la seguridad pública no desembocaron en un agnosticismo político al respecto, sino en la ausencia de políticas de seguridad públicas integrales y en el fracaso de la gestión política de la seguridad, lo cual favoreció el aumento y la complejización del crimen, así como también la reproducción extendida y agravada de la ineficiencia y la corrupción policial. Todo ello, ante una sociedad ignorante o dubitativa que, en general, no tuvo miramientos a la hora de traducir su demanda de protección en avales a los abusos y la corrupción policiales como mecanismos de control del delito.

Este cuadro de situación ratifica, en consecuencia, que las problemáticas de la seguridad pública no constituyen asuntos policiales, sino cuestiones políticas. Su consideración requiere, en consecuencia, un desarrollo sociopolítico e institucional, ya que las cuestiones del gobierno de la seguridad han sido abordadas analíticamente de manera muy acotada, mientras que la policía, tal como sostiene acertadamente Brodeur, ha opuesto "una resistencia deliberada al proyecto de conocerla".<sup>34</sup> Vayamos a ello.

33 Soares, Luiz Eduardo, "La experiencia de la inadecuación: contradicciones y complementariedad entre academia, activismo cívico y militancia política", en Basombrio, Carlos (comp.), *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*, CEDES, Buenos Aires, 2006, pp. 408 y 409.

34 Brodeur, Jean-Paul, *Les visages de la police: pratiques et perceptions*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2003, p. 18.

## 2. Qué hace la policía y cómo lo hace

### Conceptualizaciones en torno a la seguridad pública y a la institución policial

“Entre las instituciones gubernamentales modernas, la policía ocupa un lugar particularmente interesante: ella es, a la vez, la más conocida y la menos comprendida. La más conocida, porque inclusive los miembros de la sociedad menos informados son conscientes de que ella existe, son capaces de pedir por los servicios que ella proporciona con notable competencia y saben cómo comportarse en su presencia. Hasta qué punto la policía es conocida y cómo ella interfiere en la vida de las personas varía considerablemente en función del lugar que ocupa dentro del espectro de la desigualdad social [...]. La menos comprendida porque, al ser las personas convocadas para explicar en qué términos y para qué fines los servicios de la policía son establecidos, ellas son incapaces de ir más allá del lugar común más superficial y equivocado que, además de eso, está totalmente fuera de la habilidad de interacción que manifestarían sus experiencias con los policías. Esto, que es generalmente verdad para la población, lo es también para a la policía. Los policías no fueron exitosos en formular una justificación para su existencia que, de modo reconocible, pudiese ser relacionada con lo que ellos de hecho hacen (sin contar aquellas actividades de su labor que ellos desaprueban o condenan).”

EGON BITTNER, “Florence Nightingale à la poursuite de Willie Sutton regard théorique sur la police”, en *Déviance et Société*, Ginebra, vol. 25, n° 3, 2001, p. 285.

La crisis y el colapso institucional de las modalidades por medio de las cuales se han abordado institucionalmente los asuntos de la seguridad pública en la Argentina convierten al *gobierno político* y a las *policías* en los principales actores de la trama política e institucional, en cuyo marco se han desarrollado o ensayado diferentes reformas institucionales. No obstante, podemos preguntarnos qué se entiende por gobierno de la seguridad pública y cuáles son las funciones de la policía.<sup>1</sup>

#### QUÉ SE ENTIENDE POR GOBIERNO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Comprende el conjunto de estructuras y procesos institucionales que, de hecho, se encuentran abocados a la formulación, implementación y evaluación de las *políticas y estrategias de seguridad pública*, así como a la *dirección y administración del sistema institucional* mediante el cual ello se lleva a cabo.

En este marco, una política de seguridad pública es el conjunto de *estrategias e intervenciones públicas* implementadas por diferentes actores estatales y sociales –públicos o privados– a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una política de gestión de determinada conflictividad social, esto es, de aquella conflictividad que se manifiesta en hechos de violencia y/o en acciones delictivas, todo ello mediante su prevención, conjuración e investigación administrativa y/o la persecución penal de sus responsables.

1 Brodeur, Jean-Paul, *Les visages de la police: pratiques et perceptions*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2003, p. 18.

La crisis y el colapso institucional de las modalidades por medio de las cuales se han abordado institucionalmente los asuntos de la seguridad pública en la Argentina convierten al *gobierno político* y a las *policías* en los principales actores de la trama política e institucional, en cuyo marco se han desarrollado o ensayado diferentes reformas institucionales. No obstante, podemos preguntarnos qué se entiende por gobierno de la seguridad pública y cuáles son las funciones de la policía.<sup>1</sup>

#### QUÉ SE ENTIENDE POR GOBIERNO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Comprende el conjunto de estructuras y procesos institucionales que, de hecho, se encuentran abocados a la formulación, implementación y evaluación de las *políticas y estrategias de seguridad pública*, así como a la *dirección y administración del sistema institucional* mediante el cual ello se lleva a cabo.

En este marco, una política de seguridad pública es el conjunto de *estrategias e intervenciones públicas* implementadas por diferentes actores estatales y sociales –públicos o privados– a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una política de gestión de determinada conflictividad social, esto es, de aquella conflictividad que se manifiesta en hechos de violencia y/o en acciones delictivas, todo ello mediante su prevención, conjuración e investigación administrativa y/o la persecución penal de sus responsables.

1 Brodeur, Jean-Paul, *Les visages de la police: pratiques et perceptions*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2003, p. 18.

En la vida colectiva, un conflicto constituye un fenómeno social que se desarrolla en el marco de un *proceso de interacción*, articulado sobre la base de un enfrentamiento, disputa o contienda entre actores sociales –personas, grupos, organizaciones o colectividades– que intervienen en dicho proceso en función de *preservar* ciertos bienes, relaciones o situaciones preexistentes o, por el contrario, en función de *producir* un nuevo conjunto de bienes y relaciones o de *crear* una nueva situación social. De este modo, un conflicto es siempre un proceso, debido a que, si bien puede expresarse a través de acciones, eventos u acontecimientos puntuales, se desenvuelve en el marco de una *trama o sucesión de hechos e interacciones sociales concatenada*.

Según las formas o medios a través de los cuales se canaliza predominantemente una interacción conflictiva, ésta puede adquirir el carácter de pacífica o violenta. Cuando las formas o medios típicos del enfrentamiento o contienda que priman en una interacción conflictiva implican alguna modalidad de agresión violenta contra otras personas, grupos, organizaciones y colectividades, esto es, una modalidad de embestida o acometimiento producido mediante la utilización de medios coercitivos extraordinarios en cuanto a su intensidad y tipo y que, además, dicha acción no tiene en cuenta las intenciones o preferencias del actor social victimizado, estamos ante la presencia de un *conflicto violento*. La interacción social violenta se consume contra la voluntad de quienes la sufren directa o indirectamente, y su particularidad consiste en detentar un componente físico y/o psíquico esencial dado por los daños o lesiones tangibles producidos sobre personas y cosas, y por su concomitante impacto psíquico.

Algunos conflictos sociales adquieren la impronta de delitos o, mejor, se expresan a través de *hechos delictivos*. No obstante, como se dijo, lo que en determinada sociedad se considera delito resulta de un complejo proceso que siempre se inscribe en el marco de un determinado conflicto social. El delito refleja o expresa alguna forma de conflicto social y, como tal, su producción por parte de los actores es siempre histórica, vale decir, tiene sentido en un tiempo y en un lugar.

En este marco, toda política de seguridad pública consta de dos componentes fundamentales, a saber:

- El *diagnóstico integral de la seguridad pública* en todo lo atinente a las problemáticas situacionales –situaciones de violencia, conflictos y delitos– existentes en determinado contexto espacio-temporal, así como al sistema institucional de seguridad pública en cuanto a sus normas, organización, actores y funcionamiento. Consta de dos di-

mensiones fundamentales: por un lado, *el diagnóstico situacional*, consistente en la elaboración del cuadro de situación de la violencia y *el delito* de un determinado escenario espacio-temporal, que permita conocer y comprender, estratégica y tácticamente, el conjunto de problemáticas que serán el objeto de las labores de prevención, conjuración o persecución penal propias del sistema de seguridad pública, ya sea en sus dimensiones objetivas como en las subjetivas, todo ello con el fin de identificar tanto los riesgos y amenazas como las oportunidades existentes en el contexto situacional con relación a las metas y objetivos de las políticas y estrategias sectoriales. Por otro lado, *el diagnóstico institucional*, consistente en la elaboración del estado de situación normativo, organizativo y funcional del sistema institucional de seguridad pública, así como también de las políticas y estrategias llevadas a cabo o en curso en su contexto, todo ello con el fin de identificar tanto las fortalezas como las debilidades de la institucionalidad de referencia en función de las metas y objetivos de las políticas y estrategias del sector.

• El segundo componente de toda política de seguridad pública está constituido por las *estrategias* tendientes a adecuar y modernizar la institucionalidad de la seguridad *estrategias instrumentales* así como también a controlar las situaciones de violencia y de delito mediante su prevención o conjuración *estrategias sustantivas*. Comprenden, así, dos conjuntos diferenciados de estrategias: por un lado, *las institucionales*, tendientes a *reformar y modernizar* los parámetros normativos, organizacionales y funcionales del sistema institucional de seguridad pública o de algunos de sus componentes, a los efectos de adecuarlos, ordenarlos, ajustarlos, prepararlos o ponerlos a tono con las metas y objetivos de las políticas sectoriales, las problemáticas de la seguridad y las condiciones institucionales, financieras, tecnológicas y procedimentales existentes. Por otro lado, *las estrategias de control del delito* orientadas a desarrollar un conjunto de abordajes y acciones perfiladas a prevenir y conjurar situaciones de violencia y/o hechos delictivos, ya sea mediante el desarrollo de estrategias sociales de prevención y control de la violencia y el delito, gestionadas por el sistema de prevención social, o policiales y jurisdiccionales, gestionadas por el sistema policial y judicial.

La gestión estratégica del control del delito, asentada en el desarrollo tanto de estrategias sociales como policiales y jurisdiccionales, constituye el núcleo fundamental de la política de seguridad pública. El diagnóstico situacional e institucional, así como las estrategias institucionales, en cambio, configuran dimensiones instrumentales básicas para la gestión estratégica del control delictivo.

#### LAS FASES DEL PROCESO GUBERNAMENTAL

Ahora bien, ambos componentes se elaboran, enuncian y/o ejecutan en el marco del proceso gubernamental, que, en verdad, no se desenvuelve como una secuencia lógica de etapas sucesivas desarrolladas y controladas por los gobernantes y los funcionarios estatales, sino que supone una concatenación compleja de fases no lineales, en la que intervienen diversos actores institucionales y sociales que sostienen y articulan visiones e intereses divergentes y que pugnan por traducirlas en orientaciones oficiales sustentando distintas capacidades de poder.<sup>2</sup>

La elaboración y actualización permanente del diagnóstico situacional e institucional de la seguridad pública constituye un componente fundamental del proceso gubernamental. El diagnóstico situacional, resultante de una recopilación y sistematización de información y de abordaje analítico del escenario espacio-temporal de referencia, da cuenta de la situación general y específica del delito y la violencia existente en dicho escenario, su evolución, sus modalidades de manifestación, sus factores determinantes, su despliegue espacial y su impacto social e institucional. Este conocimiento situacional resulta fundamental para planificar y desarrollar estrategias focalizadas y eficientes de prevención y conjuración de dichas problemáticas, puesto que su elaboración y actualización permanente brindan a las autoridades gubernamentales del área el conjunto de información acerca de los aspectos objetivos y subjetivos de la situación de seguridad pública. La importancia de ello reside fundamentalmente en la necesidad de producir un conocimiento lo más detallado y actualizado posible del conjunto de eventos y procesos que en un determinado escenario social vulneran o quebrantan de alguna manera los derechos y libertades de las personas y el necesari-

<sup>2</sup> Para el *proceso gubernamental*, véanse: Lagroye, Jacques, *Sociología política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1991, cap. 8; y Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.

rio imperio de la ley. Dichas problemáticas configuran el ámbito y el objeto central de las políticas de seguridad pública y, en su marco, de las diferentes modalidades de intervención estatal y comunitaria tendientes a controlarlas.<sup>3</sup>

Por su parte, el diagnóstico institucional les otorga a las autoridades gubernamentales del sector un discernimiento detallado de la estructuración organizativa y funcional de los principales componentes del sistema institucional de seguridad pública —el gobierno de la seguridad, el sistema de prevención social de la violencia y el delito, el sistema policial, el sistema de persecución penal, la participación comunitaria y el sistema de seguridad privada—, así como también del desempeño y los resultados obtenidos por dicho sistema en el ejercicio del control, prevención, conjuración y/o persecución penal de la violencia, y de los conflictos vulneratorios del orden público y el delito, esto es, de la respuesta estatal y social a las problemáticas delictivas y de violencia a ser prevenidas, conjuradas o penalmente perseguidas. Dicho panorama permite, a su vez, reconocer y determinar el conjunto de fortalezas y debilidades institucionales que pesan sobre el sistema de seguridad pública y

*El discernimiento*

<sup>3</sup> La dimensión objetiva de la violencia y el delito hace referencia a los hechos de violencia, los conflictos vulneratorios del orden público y los eventos delictivos cometidos en la jurisdicción de referencia y cuyos aspectos fundamentales deben expresarse en algunos indicadores básicos, a saber, (i) la situación y evolución de los conflictos vulneratorios del orden público; (ii) la situación y evolución del delito en general, ya sea en términos absolutos y relativos; (iii) la situación y evolución de la violencia delictiva; (iv) la situación y evolución de las modalidades de criminalidad compleja; y (v) las condiciones sociales e institucionales de la violencia, el conflicto vulneratorio del orden público y el delito en sus diferentes manifestaciones. Asimismo, la dimensión subjetiva de la violencia y el delito se refiere a los aspectos simbólico-culturales expresados en el conjunto de sensaciones, percepciones, valoraciones e interpretaciones sociales acerca de la criminalidad y de las respuestas institucionales del sistema de seguridad pública. Sus manifestaciones básicas deben suponer el conocimiento de algunos indicadores básicos, tales como: (i) las opiniones acerca de la problemática de la seguridad y el delito, según franja etaria, género, nivel socioeconómico, lugar de residencia, y su evolución temporal; (ii) la evaluación del desempeño y la actuación de la policía en la prevención o conjuración de delitos así como también de los gobiernos (nacional, provincial o municipal) en la dirección del sistema de seguridad o del Poder Judicial en la persecución penal de las personas sospechadas de la comisión de delitos, según franja etaria, género, nivel socioeconómico, lugar de residencia; y (iii) la percepción social acerca de cualquier aspecto relevante referido a las problemáticas de la seguridad pública.

sus componentes y, a partir de ello, elaborar estrategias tendientes a su reforma o modernización.<sup>4</sup>

Así, el diagnóstico integral permite "problematizar" las cuestiones situacionales e institucionales de la seguridad pública en función de lograr abordarlas cognoscitivamente y de intervenir sobre ellas de manera cierta y efectiva. Por lo tanto, configura un marco de referencia situacional e institucional indispensable para la planificación e implementación de estrategias viables de seguridad pública. Además, sólo aquellas problemáticas identificadas en el diagnóstico integral que sean incorporadas en la agenda gubernamental se convertirán en el objeto de abordaje y tratamiento de las estrategias de seguridad pública.

Por cierto, en esta materia, la incorporación a la agenda gubernamental y la conceptualización de las problemáticas seleccionadas surgen generalmente de la articulación de un conjunto de orientaciones e intereses sociales y/o políticos conformados en torno de los conflictos existentes, y de la traducción de esas orientaciones e intereses en demandas de acción pública ante las autoridades gubernamentales. No obstante, es determinante la percepción que los gobernantes y los funcionarios estatales tengan de tales problemáticas, y su identificación como objeto de las iniciativas y estrategias oficiales. Son estas autoridades las que, de alguna manera, median y califican aquellas demandas, deciden incluirlas o no en la agenda pública y —lo más importante, quizás— las conceptualizan y definen como problema, todo lo cual configura un proceso institucional complejo en sí mismo.

Ahora bien, del contraste permanente entre la "imagen real", derivada del diagnóstico integral, y la "imagen ideal", construida a partir de las metas y objetivos pretendidos por el esquema de control del delito, surge la viabilidad fáctica de la política y de la estrategia global de seguridad pública. Como lo destaca Arellano Gault, esto se inscribe en un proceso estratégico que siempre está presente, más allá de que sea desenvuelto de hecho o de manera planificada, y en su contexto se lleva a cabo inexorablemente la diferencia y el contrapunto entre las metas y las realidades situacionales e institucionales o, en sus palabras, "entre lo deseado y lo que se tiene", de lo que deriva la interpretación de lo posible, de lo viable, y les otorga *direccionalidad estratégica* a las políticas sectoriales.<sup>5</sup>

4 Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 293 y 294.

5 Arellano Gault, David, *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 78 y 79.

De este modo, el nexo fáctico entre lo buscado, lo deseado —que se traduce en las metas y objetivos estratégicos de toda política de seguridad pública— y lo existente —que es reflejado en el diagnóstico situacional e institucional— se materializa en las *estrategias de seguridad pública*, articuladas en torno de las *estrategias institucionales*, tendientes a reformar y modernizar el dispositivo institucional del sistema de seguridad, así como, principalmente, de las *estrategias de control del delito y la violencia*, orientadas a prevenir, conjurar y/o investigar los hechos de violencia y/o delictivos mediante el desarrollo de acciones llevadas a cabo por el amplio espectro de instancias y actores componentes del sistema de prevención social, el sistema policial y el sistema de persecución penal.

Las *estrategias institucionales* comprenden modalidades de intervención instrumental, basadas en el diseño y la puesta en marcha de planes y programas de reforma y modernización institucional del sistema de seguridad pública a los efectos de superar las deficiencias, desactualizaciones y/o anacronismos doctrinales, normativos, organizacionales y/o funcionales existentes en algunas de sus instancias componentes, con el fin de adecuarlas al desarrollo eficiente de las estrategias de control de la violencia y el delito.

En cambio, las *estrategias de control del delito y la violencia* suponen modalidades de intervención sustancial sobre las problemáticas de la seguridad, que constituyen el objeto de las políticas sectoriales. En primer lugar, abarcan una *modalidad de intervención social de prevención y control de la violencia*, gestionada por el sistema de prevención social de la violencia y el delito, conformado por el conjunto de organismos estatales y actores sociales que intervienen en forma directa o indirecta sobre las condiciones y los factores determinantes de ciertas situaciones que favorecen o apuntalan una gama de conflictos y delitos vulneratorios de la seguridad pública. Y, en segundo término, implican una *modalidad de intervención institucional de prevención, control e investigación de la criminalidad común y compleja*, llevada a cabo por el sistema policial y judicial, sin excluir, además, la intervención de otras agencias estatales no policiales ni judiciales y de otros actores sociales.

De este modo, tanto el diagnóstico situacional e institucional, siempre parcial y sujeto a permanente actualización, como la estrategia institucional constituyen las acciones instrumentales orientadas a sentar las bases conceptuales de las políticas de seguridad pública, cuyo núcleo es el desarrollo de las estrategias de control de la violencia y el delito. Por cierto, la formulación, implementación y evaluación de esas estrategias constituyen fases también complejas e intrincadas del proceso gubernamental.

Sólo es  
pensar  
Es la  
acción

En fin, gobernar la seguridad pública no es más que llevar a cabo las acciones tendientes a desarrollar dichos componentes mediante este complejo proceso institucional. Sin embargo, ello no siempre es instrumentado por las autoridades gubernamentales investidas formalmente con esas responsabilidades superiores, ya que el gobierno de la seguridad o algunos de sus aspectos centrales bien pueden ser ejercidos por otras instancias. En efecto, en el proceso gubernamental en materia de seguridad pública, numerosos grupos u organismos —como por ejemplo las instituciones policiales— que, desde el punto de vista formal, no detentan la atribución de actuar como instancia superior o rectora en la formulación, decisión y/o implementación de determinadas estrategias y acciones públicas, intervienen de hecho en pos de influir, presionar y hasta imponer ciertas temáticas, criterios, orientaciones, acciones y programas institucionales, de acuerdo con sus perspectivas e intereses corporativos y autónomamente reproducidos.

En la Argentina, como se verá, el gobierno de la seguridad pública ha sido históricamente desarrollado por la policía, lo cual ha dado forma a una especie de governabilidad policial de la seguridad pública. Asimismo, no necesariamente dicho ejercicio ha sido desenvuelto de manera proyectada, integrada y secuencial, sino que la mayoría de las veces fue llevado a cabo de forma fragmentada y desvinculada en sus fases, o desconectada entre las partes intervinientes, y con fluctuaciones signadas por idas y vueltas permanentes. Tampoco ha sido ineludiblemente desarrollado de manera pública y controlada, puesto que se efectuó mayormente en circuitos soterrados y exentos de controles democráticos. Y no siempre tales labores fueron realizadas en función de la protección ciudadana y del control efectivo del delito, sino, predominantemente, de la preservación de ciertas prerrogativas institucionales corporativas o de servicios políticos extrainstitucionales o ilegales.

#### EL ARTE DE GOBERNAR.

#### BREVE HISTORIA DEL SURGIMIENTO DE LA POLICÍA MODERNA

Más allá de la enorme variedad de formatos organizacionales y funcionales que ha adquirido históricamente,<sup>6</sup> la policía moderna constituye la institu-

ción encargada de velar por “el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas”,<sup>7</sup> a través del desarrollo de un conjunto de labores que giran básicamente en torno del *control del delito y de los desórdenes públicos*.

Entre los siglos XVII y XVIII, en el ámbito de las monarquías europeas, la policía, más que una institución estatal recipiendaria del monopolio de la coacción física legítima orientada a llevar a cabo, en el ámbito interno, la prevención, detección e investigación de delitos y el mantenimiento del orden público, se constituyó como una “técnica de gobierno propia del Estado”, en palabras de Michel Foucault. Para este autor, en ese entonces la policía no era más que el “arte de gobernar” propiamente dicho mediante una serie de intervenciones y labores fundamentales. En primer lugar, debe saber el “número de los hombres”, es decir, “saber cuántos hay, y procurar que haya la mayor cantidad posible”, ya que de la cantidad de habitantes depende la fuerza de un Estado. En segundo término, debe ocuparse de las “necesidades de la vida” en lo atinente a los víveres o artículos de primera necesidad, su comercialización, circulación y provisión. En tercer lugar, debe atender el “problema de la salud” de la población ante las enfermedades y las epidemias. En cuarto lugar, debe velar por la “actividad” de los hombres evitando el ocio, o sea, haciendo “trabajar a todos los que estén en condiciones de hacerlo” y procurando que los distintos oficios se ejerzan efectivamente. Y, finalmente, debe garantizar la “circulación de las mercancías y los productos originados en la actividad de los hombres”.

En el fondo, y de manera general, la policía tendrá que regir —y ése será su objeto fundamental— todas las formas, digamos, de coexistencia de los hombres entre sí. El hecho de que vivan juntos, se reproduzcan, necesiten, cada uno a su turno, determinada cantidad de alimentos, aire para respirar, vivir, subsistir; el hecho de que trabajen, de que trabajen unos al lado de otros en oficios diferentes o similares; y también el hecho de que se encuentren en un espacio de circulación, toda esa suerte de socialidad [...], será lo que la po-

<sup>6</sup> Al respecto, véase: Bayley, David, *Padrões de policiamento. Uma análise comparativa internacional*, Edusp, San Pablo, 2001. Véanse también: Monet,

Jean-Claude, *Policías e sociedades na Europa*, Edusp, San Pablo, 2001; Tonry, Michael y Morris, Norval (orgs.), *Policamento moderno*, Edusp, San Pablo, 2003; y OSSE, Anneke, *Understanding Policing. A resource for human rights activists*, Amnesty International Nederland, Amsterdam, 2006.

<sup>7</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1997, tomo II, p. 1631.

P'Zeeue lo  
ano segimtal  
la Defimion

licía deba tomar a su cargo. Los teóricos del siglo XVIII lo dirán: en el fondo, la policía se ocupa de la sociedad.<sup>8</sup>

No obstante, hacia fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, la policía se transforma al compás de la reconfiguración del Estado moderno y de la constitución de nuevas modalidades de gubernamentalidad. Pierde paulatinamente esa impronta holística que la asociaba, sin más, al arte de gobernar, y se reduce a “un aparato o una cantidad determinada de instrumentos que van a asegurar la prohibición o la represión del desorden, de las irregularidades, las ilegalidades, los diversos tipos de delincuencia”. Deja el manejo de la economía y la población —los que pasan a ser desarrollados por otras instituciones y aparatos— y se limita o minimiza al cumplimiento de “funciones meramente negativas”, que la proyectan como “el instrumento por medio del cual se impedirá la aparición de cierta cantidad de desórdenes”.<sup>9</sup>

Esta profunda reconversión de la institución se produjo bajo el signo ideológico del liberalismo político y supuso tres procesos concatenados que dieron forma a la policía moderna. En primer lugar, se trató de un proceso de *minimización de la policía* mediante el cual ésta abandonó el carácter totalitario propio de los siglos anteriores por el cual se había proyectado como instancia regulatoria del conjunto de la vida social. En segundo término, supuso un proceso de *legalización*, en cuyo marco pasó a limitar sus intervenciones sociales mínimas de acuerdo con las regulaciones establecidas en las leyes. Y, por último, implicó un proceso de *criminalización* mediante el cual se convirtió en la agencia habilitada para “aplicar la ley” ante la criminalidad.

[La] legalización de la policía no es sólo un rasgo negativo en la reconfiguración liberal del proyecto policial, sino que también constituye un carácter positivo que une esta transformación a la minimización de la policía. La misión policial liberal se recorta positivamente, frente al universo indefinido del pasado, en torno a la ley, al derecho; lo que se encuentra claramente representado en la expresión inglesa “*law enforcement*”. Asegurar el cumplimiento o

8 Foucault, Michel, *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006, p. 375.

9 *Ibid.*, pp. 404 y 405.

la aplicación de la ley aparece como la tarea de la policía, aun cuando la ley no se piense en su generalidad, sino que se restrinja a un ámbito específico del derecho: la ley de los delitos y las penas. En este sentido, de la intersección entre minimización y legalización de la policía entre los siglos XVIII y XIX se impone una cierta criminalización de la policía: la criminalidad pasa a configurar el objeto central de la “nueva” actividad policial.<sup>10</sup>

En este contexto histórico, Sir Robert Peel, secretario de Interior de Gran Bretaña y fundador en 1829 de la primera institución policial moderna, la London Metropolitan Police, estableció como primer y primordial principio para la institución que “la misión básica por la cual la policía existe es la prevención de crímenes y desórdenes”, a lo que añadió en esa línea que “la prueba de la eficiencia policial es la ausencia de crimen y desorden, no la evidencia visible de la acción policial en conjurarlo”.<sup>11</sup>

Así, pues, la *policía moderna* se estructuró funcionalmente en torno de la “aplicación de la ley” o, más precisamente, de “la prevención del crimen a través de la aplicación de la ley”, dando forma con ello a la configuración de instituciones policiales con parámetros organizativos, de funcionamiento y doctrinarios asentados en este eje funcional. Tal como lo señala Neocleous, “la organización burocrática formal de la policía refuerza la visión de que la policía está fundamentalmente dedicada a la aplicación de la ley criminal”, lo que también parece confirmarse por el hecho de que “el proceso criminal es casi siempre puesto en movimiento por la policía, y el trabajo de un cierto número de actividades policiales está determinado por las previsiones del código penal”.<sup>12</sup>

10 Sozzo, Máximo, “Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina”, en Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps.), *Violencias, delitos...*, op. cit., p. 229.

11 New Westminster Police Service, “Sir Robert Peel’s Nine Principles of Policing”, en <[www.Newwestpolice.org/peel.html](http://www.Newwestpolice.org/peel.html)>. Para un análisis del contexto conceptual, ideológico e histórico del origen de la policía moderna en Gran Bretaña, véase Neocleous, Mark, *The Fabrication of Social Order. A Critical Theory of Police Power*, Pluto Press, Londres, 2000. Véanse también: Dempsey, John y Forst, Linda, *An Introduction to Policing*, Thomson Wadsworth, Belmont, 2005, cap. 1; y Alpert, Geoffrey, Dunham, Roger y Strohshine, Meghan, *Policing Continuity and Change*, Waveland Press, Illinois, 2006, cap. 1.

12 Neocleous, Mark, *The Fabrication of...*, op. cit., p. 92.

No obstante, también parece cierto lo señalado por este autor en el sentido de que "la lucha contra el crimen" nunca ha sido —ni podría ser—, de hecho, la actividad predominante de la policía. Ésta desarrolla una compleja trama de labores que resultan distintas de aquellas abocadas al control del delito y que la vinculan con "todas las instituciones involucradas con el orden y la conducta de los ciudadanos". Estas instituciones "operan en tándem con la policía como parte de un proyecto policial más generalizado" orientado, más bien, al "mantenimiento del orden".<sup>13</sup>

Ahora bien, para todo ello, la institución policial está social y legalmente autorizada a regular las relaciones interpersonales dentro del grupo social de pertenencia a través de un conjunto de acciones entre las que se cuenta el *eventual uso de la fuerza o coacción física*. A diferencia de otras instituciones, la competencia y atribución exclusiva de la policía está dada por la autorización social y legal que recae sobre ella para hacer uso de la fuerza física, real o potencial, a los fines de afectar el comportamiento de determinadas personas, limitando sus derechos y/o libertades individuales en razón del interés público, dentro de un contexto social determinado y en ciertas circunstancias específicas.

Por lo tanto, la policía moderna constituye una de las instituciones centrales encargadas de la "regulación interna" de las sociedades, siempre "actuando en nombre del grupo y teniendo la posibilidad de emplear como último recurso la fuerza física".

La función policial aparece como la función de la que son investidos determinados miembros de un grupo para prevenir y reprimir, en nombre de la colectividad, la violación de ciertas reglas que rigen ese grupo cuando sea necesario, por intervenciones coercitivas que hacen uso de la fuerza. Esto no significa, evidentemente, que la función policial se reduzca al empleo de la fuerza y que no se traduzca también por otros modos de acción e influencia. Pero, en último término, en la posibilidad *última* del recurso a la coacción física es donde parece revelarse la especificidad de la función policial cuando se intenta diferenciarla de otras funciones que contribuyen al control social.<sup>14</sup>

Su labor está básicamente orientada a "limitar" aquellos actos y comportamientos que configuren un perjuicio para los miembros del grupo social de pertenencia. Se trata de *acciones limitativas* frente a determinados riesgos o actos que suponen una lesión concreta a las personas en una situación de seguridad pública, es decir, a cierto o ciertos derechos y libertades. Sin embargo, para que dicha acción limitativa no implique extralimitaciones, abusos o arbitrariedades que no solamente impidan prevenir o conjurar aquellas conductas violatorias de esos mismos derechos y libertades, sino que, peor aún, constituyan una fuente de violaciones de éstos y, por ende, de cercenamientos y vulneraciones a la situación de seguridad pública, tal acción debe estar también limitada —al menos en el plano formal— por un conjunto de preceptos legales e institucionales efectivos.

En este contexto, la policía moderna produce y reproduce cotidianamente un conjunto de prácticas limitantes y limitadas, lo que le otorga una impronta singular en torno de la cual se articula el *problema básico de la institución* y que, en la consideración de Goldstein, constituye una "anomalía".

En una sociedad libre, por la naturaleza estricta de sus funciones, la policía es una anomalía. Es investida de una enorme autoridad, en un sistema de gobierno en el que la autoridad es renuenteemente concedida y, cuando eso acontece, es luego reducida. La forma específica de la autoridad policial —aprehender, investigar, detener y usar la fuerza— es apabullante, en el sentido de que puede desagregar la libertad, invadir la privacidad y, de una forma rápida y directa, causar fuerte impacto sobre los individuos. Y esta autoridad pavorosa, por necesidad, es delegada a las personas del más bajo nivel de la burocracia, para que la ejerzan, en la mayoría de los casos, sin supervisión y control.<sup>15</sup>

Vayamos al desarrollo de estos aspectos, a fin de delinear una sistemática de la institución policial que no se limite a una mera descripción de sus bases legales o de sus esquemas organizacionales, sino que pueda dar cuenta de ciertas prácticas regulares que la configuran y reproducen como *agencia de control social*.

<sup>13</sup> *Ibid.*, cap. 5.

<sup>14</sup> Laubet Del Bayle, Jean-Louis, *La policía. Aproximación socio-política*, Acento Editorial, Madrid, 1998, p. 11.

<sup>15</sup> Goldstein, Herman, *Policando...*, op.cit., p. 13.

## LA FUERZA: EL RECURSO POLICIAL POR EXCELENCIA

En las sociedades modernas, la delegación de la facultad del eventual uso de la fuerza física a favor de la institución policial a los efectos de garantizar la seguridad de las personas y el orden público en un determinado agrupamiento social constituye un rasgo configurativo fundamental de la *especificidad* de dicha institución.

La competencia exclusiva de la policía es el uso de la fuerza física, real o por amenaza, para afectar el comportamiento. La policía se distingue, no por el uso real de la fuerza, sino por poseer autorización para usarla [...]. Inclusive, cuando [los policiales] no usan la fuerza, ella está por detrás de toda interacción que acontece. Otras agencias pueden recomendar medidas coercitivas e inclusive direccionar su uso, como hacen, respectivamente, las legislaturas y cortes [tribunales] pero los policiales son los agentes ejecutivos de la fuerza. Ellos la aplican de hecho. Aunque los policiales no sean los únicos agentes de la sociedad con permiso para colocar las manos en las personas de modo de controlar su comportamiento, ellos serían irreconocibles como policiales si no tuvieran esa autoridad.<sup>16</sup>

Según Bayley, lo que distingue y diferencia a la policía de otras instituciones modernas no es sólo el uso eventual o real de la fuerza física, sino el hecho de ser recipiendaria de la autorización social y legal del grupo de pertenencia para usarla internamente en determinadas circunstancias.<sup>17</sup>

Por cierto, otras instituciones estatales y otros oficios o profesiones particulares también se encuentran autorizadas legal y socialmente para recurrir a la violencia física en ciertas situaciones. Las instituciones penitenciarias así como las entidades o empresas de seguridad privada<sup>18</sup> cuentan con esas pre-

16 Bayley, David, *Padrões de policiamento...*, *op.cit.* p. 20.

17 Además, de Bayley, véase Bittner, Egon, "As funções da polícia na sociedade moderna...", *op.cit.*, pp. 129 y ss.

18 Las entidades o empresas de seguridad privada comprenden el conjunto de asociaciones y compañías privadas encargadas de la prestación de una amplia gama de servicios de seguridad, tales como la vigilancia de lugares o establecimientos públicos o privados, las custodias personales, la protección de bienes y valores fijos o en tránsito, la vigilancia con medios electrónicos, ópticos y electroópticos, las labores de investigación, la fabricación y administración de sistemas de alarmas, vigilancias y hasta de armas o artefactos de defensa y otras actividades análogas.

rrogativas,<sup>19</sup> del mismo modo que las legislaciones penales de la mayoría de los países autorizan a las personas a detener al autor de un delito en flagrancia o a usar la violencia física en situaciones de legítima defensa. Sin embargo, en la opinión de Bayley, se debe excluir del término "policía" a "las personas que utilizan la fuerza dentro de la sociedad para propósitos no colectivos", entre las que incluye a "asaltantes, rebeldes y terroristas, tanto como, cuando es el caso, padres, empleadores, propietarios de tierras, profesores y miembros de la iglesia".<sup>20</sup>

Además, tal como lo subraya Dominique Monjardet, la policía, salvo las excepciones existentes en determinadas circunstancias, está habilitada para *hacer uso de la fuerza física de manera predominante* con relación a todas las instancias mencionadas, en función de mantener el orden público y de controlar el delito, de regular y supervisar el empleo que dichas instancias hacen de aquella fuerza física de modo que ninguna de ellas pueda imponerse a la institución policial.

Así es que la fuerza pública es calibrada de tal manera que pueda vencer cualquier otra fuerza "privada" [...]. De tal modo que toda manifestación de fuerza policial es siempre susceptible de escalada, hasta el punto en que sea alcanzado el *quantum* de fuerza requerido, sea cual fuere.<sup>21</sup>

Sin duda, la actuación policial se asienta más en "la proyección simbólica de una representación disuasiva de la policía" que en "el recurso efectivo a la fuerza física".<sup>22</sup> En efecto, en el desarrollo de sus funciones, la policía "recu-

19 Jean-Paul Brodeur sostiene que el proclamado monopolio legal de recurrir a la violencia física que detenta la policía y que la distingue de otros aparatos del Estado y de otras instancias sociales y que, al mismo tiempo, le otorga una impronta específica y peculiar, es un "mito" o una "ficción reconfortante" fácilmente contestable. Para ello, destaca que los guardias de prisión así como ciertas agencias de seguridad privada están habilitados para hacer uso de la violencia física, como también lo están, por ejemplo, los médicos cuando infringen lesiones corporales sobre pacientes con fines terapéuticos, los padres o parientes cuando emplean una fuerza razonable sobre hijos bajo su cuidado, los capitanes de navíos para imponer el orden en sus barcos cuando éste es alterado, o los boxeadores sobre sus adversarios en el marco de un combate reglado. En: Brodeur, Jean-Paul, *Les visages de la police...*, *op.cit.*, pp. 26 y 27.

20 Bayley, David, *Padrões de policiamento...*, *op.cit.*, p. 20.

21 Monjardet, Dominique, *O que faz a polícia...*, *op.cit.*, p. 26.

22 Brodeur, Jean-Paul, *Les visages de la police...*, *op.cit.*, p. 35.

re con mucha menor frecuencia 'a la fuerza' que a la fuerza 'simbólica', o a la representación de la fuerza".<sup>23</sup> Sin embargo, "la amenaza de la fuerza desempeña el mismo papel que la fuerza en sí", lo que conduce a Monjardet a definir a la policía como "la institución encargada de poseer y movilizar los recursos de fuerza decisivos, con el objetivo de garantizar al poder [al Estado] el dominio (o la regulación) del empleo de la fuerza en las relaciones sociales internas".

De todos modos, la policía no se manifiesta exclusiva o predominantemente a través del uso efectivo de la fuerza, sino que lo hace también mediante la utilización de otras modalidades de actuación diferentes de aquella. El espectro de formas y medios de acción que habitualmente emplea es amplio y comprende desde actividades comunitarias, sociales y culturales hasta intervenciones y técnicas discretas tales como las interceptaciones telefónicas o informáticas, la adquisición o recolección de información proveniente de informantes, la realización de análisis de inteligencia criminal y las entregas controladas de mercancías prohibidas, entre otras. Ninguna de ellas supone el uso de la fuerza física. No obstante, éste constituye "el recurso policial por excelencia" y, además, es "el más espectacular del conjunto de 'medios de acción no contractuales' que fundan el instrumento policial y que él detenta".<sup>24</sup> Estos medios tienen en común con el uso de la fuerza que constituyen acciones disvaliosas y hasta delictivas pero, en determinadas circunstancias, están legalizadas o son autorizadas por autoridades judiciales.

En este contexto, David Bayley define a la "policía moderna" como una institución pública, especializada y profesional.<sup>25</sup>

En primer lugar, se trata de una institución pública porque es organizada, financiada y dirigida por la comunidad a través de las estructuras de su gobierno—no necesariamente estatales—, y porque actúa colectivamente en razón del interés público.

Las comunidades autorizan el uso de la fuerza para regular asuntos internos y hasta crean, inclusive, instituciones formales de ley y gobierno sin desarrollar una fuerza policial pública. La policía se torna "pública" [...] cuando se torna paga y controlada por las co-

munidades, actuando colectivamente. Tanto pago como orientación son necesarios para distinguir el carácter público del carácter privado.<sup>26</sup>

El policiamiento público nunca desplaza al privado, tal como se vio, pero modernamente se ha convertido en la modalidad predominante como consecuencia de complejas condiciones sociales y políticas que históricamente coinciden con el surgimiento del Estado como forma superior de gobierno de una comunidad. La policía pública surge cuando se diluye la capacidad de los grupos sociales y/o políticos de garantizar una acción protectora eficiente de la comunidad de pertenencia y, por ende, niveles aceptables de seguridad, así como cuando, en el marco de la conformación de nuevas comunidades políticas, surgen grupos que resisten dicho proceso de manera violenta.<sup>27</sup>

En segundo lugar, la policía es una institución especializada porque sus basamentos doctrinales, organizativos y funcionales se estructuran predominantemente en función del cumplimiento de su competencia exclusiva o de sus labores específicas a través del eventual uso, real o potencial, de la fuerza dentro de la comunidad. Para ello fue históricamente determinante la paulatina remoción y exclusión de las fuerzas armadas militares del cumplimiento de las funciones de mantenimiento del orden interno, su especialización en las tareas de la defensa nacional y la conformación de unidades policiales diferenciadas y abocadas en forma exclusiva al mantenimiento del orden interno.<sup>28</sup>

De un modo general, en los Estados modernos, la aplicación de la fuerza física para el mantenimiento del orden interno ha sido confiada a organizaciones especializadas no militares. Eso no quiere decir que la policía moderna no hace nada además de mantener el orden público a través de la fuerza; pero la diversidad de tareas desempeñadas por la policía en los días de hoy es [...] más el resultado de su propia adaptación a los requisitos de mantenimiento

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 35 y 36.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 46 y ss.

<sup>28</sup> Bayley señala que "los militares abandonaron el policiamiento como consecuencia de dos factores: el desarrollo de ejércitos basados en el alistamiento compulsivo y cambios en la tecnología militar que tornaron el uso indiscriminado de la fuerza difícil de ser evitado". En *ibid.*, p. 59.

<sup>23</sup> Monjardet, Dominique, *O que faz a polícia...*, *op.cit.*, p. 27.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 27 y 28.

<sup>25</sup> Bayley, David, *Padrões de policiamento...*, *op.cit.*, cap. 2.

del orden y menos el resultado de la mezcla de tareas policiales y no policiales.<sup>29</sup>

Finalmente, la policía es una institución profesional porque, en tiempos históricos más recientes, comenzó a organizarse en busca de una alta calidad en el desempeño de sus funciones sobre la base de una estructura burocrática y jerárquica, compuesta por cargos, funciones y competencias ejercidas por un servicio funcional especializado —los policías—, incorporado, capacitado y conducido de acuerdo con normas y reglas impersonales, todo lo cual se desarrolló significativamente en el marco de los Estados modernos.<sup>30</sup>

Pues bien, este conjunto de particularidades institucionales convierte a la policía moderna en un recurso o medio de poder o, según Monjardet, en “un instrumento de distribución de la fuerza en un conjunto socialmente definido”, que resulta agnóstico en cuanto a los objetivos o intereses sociales y políticos a los que puede responder o contribuir en una determinada comunidad. Como tal, la policía puede servir como un dispositivo de control político autoritario y de disciplinamiento social represivo de la población en el marco de un régimen dictatorial, o bien puede conformarse como un instrumento de protección de las libertades y derechos ciudadanos en el contexto de un régimen democrático. Ello remite a dos cuestiones centrales, a saber, la relación entre la policía y las autoridades gubernamentales, y las funciones institucionales fundamentales de la policía.

“AGENTES PARA TODOS LOS FINES”.

#### GOBIERNO Y POLICÍA

La policía, como institución pública, forma parte del aparato del Estado y, más precisamente, del sistema de seguridad pública. Como ya se señaló, éste constituye un complejo institucional abocado específicamente a abordar y resolver los conflictos que se manifiestan en hechos de violencia y/o en acciones delictivas, a través de su prevención y conjuración, y/o la persecución penal de sus responsables. Ello significa que, como lo destaca Brodeur, “la producción de la seguridad no es reducible a las actividades de la policía pú-

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 60 y ss.

blica” sino que “es una tarea asumida por un ensamble muy ramificado de agencias que no necesariamente trabajan conjuntamente”.<sup>31</sup>

Como parte de este andamiaje institucional, la policía configura —o, al menos, debe configurar— una instancia políticamente subordinada al gobierno estatal ya que es éste el que fija su doctrina, su organización y su funcionamiento, y establece los lineamientos políticos y estratégicos en cuyo marco la institución desarrolla sus acciones. No obstante, esta relación constituye una cuestión históricamente problemática, cuyo nudo conflictivo pasa por el permanente contrapunto existente entre la subordinación política y la relativa autonomía institucional<sup>32</sup> que las policías detentan frente al poder político.

El órgano policial siempre está subordinado a la autoridad política. La responsabilidad final del comando de la fuerza pública, por la definición de sus orientaciones generales, fijación de sus prioridades coyunturales, distribución de sus medios y, en consecuencia, por la calidad de sus prestaciones, es política [...]. De manera general, las corporaciones policiales son rebeldes a esa subordinación al político. En nombre de la competencia profesional supuestamente requerida, reivindican que los empleos de la autoridad directa de la fuerza pública sean ocupados por policiales, y se insu-

<sup>31</sup> Brodeur, Jean-Paul, *Les visages de la police...*, *op.cit.*, p. 9.

<sup>32</sup> Según Max Weber, “autonomía significa, al contrario de *heteronomía*, que el orden de la asociación no esté otorgado —impuesto— por alguien fuera de ésta y exterior a ella, sino por sus propios miembros y en virtud de la cualidad de tales (cualquiera sea la forma en que esto tenga lugar)” (en Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1992, p. 40). En este sentido, la *autonomía política* de las policías supone la capacidad de éstas para sustentar una marcada independencia doctrinal, orgánica y funcional en su desarrollo y proyección institucional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil, a partir de la cual pueden desenvolverse formas autosustentadas de prácticas político-institucionales. Es, justamente, en razón de esto que debe distinguirse claramente la *autonomía política* de las policías de la *autonomía profesional*. Esta última está determinada por las condiciones, facultades e imperativos profesionales derivados de la organización y el funcionamiento institucional de las estructuras policiales, tal como ocurre con todo organismo estatal con especificidad profesional. Ello no es incompatible con el *gobierno político* ni con la *subordinación policial* a los poderes públicos, ni necesariamente conduce a formas de intervencionismo policial autónomo.

Autonomía

direccionan contra la atribución de los puestos de dirección de los servicios a no policiales.<sup>33</sup>

En ciertas ocasiones, este contrapunto no conlleva un cuestionamiento policial a la necesaria subordinación institucional a los mandatos establecidos por las autoridades gubernamentales sino, más bien, un cuestionamiento o resistencia a las políticas, orientaciones, perspectivas, estrategias y/o medidas establecidas por el Gobierno para que sean desarrolladas por la institución policial, cuando éstas no se corresponden con los intereses o proyecciones institucionales autónomamente fijados por la propia policía.

Entretanto, en numerosas ocasiones, el gobierno político configura una cobertura institucional importante para la policía en ocasiones en las que ésta está sacudida por fuertes crisis que cercenan su prestigio institucional, o cuando resulta necesario potenciarla legal, financiera y/o infraestructuralmente.

Así, la resistencia autonómica a la conducción gubernamental se combina, en general y en diferente medida, con el apego instrumental a los mandatos gubernamentales y con la conformación de coaliciones político-policiales, perfiladas a promocionar estrategias de seguridad exitosas contra el desorden o el delito, lo cual configura una relación ambivalente.

La ambivalencia policial en relación con la autoridad política se traduce con menos frecuencia en una contestación directa a la legitimidad de esa autoridad que en la aproximación y "alianza objetiva" con los segmentos políticos favorables a la obtención de recursos suplementarios (materiales, jurídicos, de prestigio, de autonomía). Las campañas bajo el eslogan "la ley y el orden" son la expresión privilegiada de esas alianzas político-policiales en las que segmentos influyentes del cuerpo policial procuran y, a veces, consiguen (por lo menos temporalmente) invertir en su beneficio el sentido de la relación de dependencia.<sup>34</sup>

En definitiva, tal como lo señala Monjardet, la instrumentalidad institucional de las policías siempre pone en tensión la legitimidad de la autoridad

política y la reivindicación de la autonomía profesional, tensión que se refleja en las estructuras organizativas y funcionales de la policía así como en sus pilares doctrinarios y culturales y en sus prácticas funcionales.

Ello no siempre se resuelve a favor del ejercicio del gobierno político y la conducción institucional superior de las policías de parte de las autoridades gubernamentales correspondientes. En numerosas ocasiones, ya sea por resistencias policiales o por incompetencias gubernamentales, ese contrapunto desemboca en una situación de autonomía política de las instituciones policiales, en cuyo contexto éstas logran sustentar una marcada independencia doctrinal, orgánica y funcional en su desarrollo y proyección institucional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad, y a partir de la cual pueden desenvolver formas autosustentadas de prácticas político-institucionales.<sup>35</sup> Así, la autonomía política de las policías se sustenta en una aversión institucional a subordinarse a los dictados de las autoridades gubernamentales superiores y constituye un desafío institucional cierto al gobierno político del Estado. De ese modo, las policías, si bien son parte del Estado, actúan con frecuencia por encima y/o más allá de la autoridad del Gobierno, manteniendo un grado de autonomía política que es proporcional a la apropiación policial de las prerrogativas políticas de ejercicio del gobierno que formalmente detentan las autoridades gubernamentales. Así, a medida que acumulan poder autonómico, protegen corporativamente cada vez más sus intereses, orientaciones y beneficios políticos, y resisten con mayor o menor éxito toda tentativa de que el Gobierno retome o ejerza aquellas facultades de conducción que poseen legalmente.

De este modo, la autonomía política policial permite y da lugar a la constitución de los policías como actores políticos relevantes dotados de una relativa capacidad de proyección política autónoma bajo diferentes formas y sentidos, lo que pone en evidencia que la autonomía política de las instituciones policiales y el ejercicio de la conducción gubernamental sobre éstas, en un punto, son excluyentes.

<sup>35</sup> Debe distinguirse claramente la *autonomía política* de las policías de su *autonomía profesional*. Esta última está determinada por las condiciones, facultades e imperativos profesionales derivados de la organización y el funcionamiento institucional de las policías, tal como ocurre con todo organismo estatal con especificidad profesional. Ello no es incompatible con el ejercicio competente de la conducción gubernamental sobre la policía ni con la subordinación policial a los poderes públicos. Al contrario de la autonomía política.

<sup>33</sup> Monjardet, Dominique, *O que faz a polícia...*, op. cit., p. 38.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 39 y 40.

Ahora bien, para que una institución esté integralmente subordinada a una instancia superior, ésta debe ejercer una modalidad eficiente de gobierno y conducción sobre ella. *No hay obediencia sin ejercicio del mando*, diría Weber. En consecuencia, en la relación articulada entre Gobierno y policía, la efectivización del mando gubernamental puede ser fallida, parcial o inexistente no sólo por la resistencia o contestación policial, sino también por las deficiencias gubernamentales oficiales en el ejercicio de la conducción superior de la policía, lo que además da lugar a diferentes formas de autonomía política.

Ello significa, entonces, que la autonomía política de la policía puede derivar tanto de las resistencias policiales como de las defecciones gubernamentales resultantes de la falta de voluntad, interés o capacidad para desarrollar dicha dirección de manera integral, más allá de los mandatos legales que puedan existir al respecto. En cualquier circunstancia, ello deriva en la delegación de la gestión de los asuntos de la seguridad pública y de la dirección de la institución policial que las autoridades gubernamentales han hecho a favor de esta última, generando así una situación signada por el *desgobierno político de la policía*.

#### EL VERDADERO TRABAJO POLICIAL

Como se dijo, la función y la labor básica de la policía moderna, vigente desde mediados del siglo XIX, giran en torno del control del delito, llevado a cabo mediante su prevención e investigación. Así se ha plasmado, además, en los principales plexos normativos que crean u organizan a las diferentes instituciones policiales en nuestras sociedades. En estas normas, la *prevención* es, en general, instituida como una labor dependiente del gobierno administrativo del Estado, mientras que la *investigación* de los delitos lo es como una tarea policial desempeñada bajo la dirección de las autoridades judiciales competentes. A esto se añade el *mantenimiento del orden público* como una función y una labor policial también central, entendiendo a ésta como una tarea de prevención y conjuración de desórdenes y hechos de violencia vulneratorios de la paz social.

Por lo tanto, el paradigma de la policía moderna coloca a ésta como una institución cuya función específica está dada por la contribución –junto con otras instancias estatales– a garantizar y proteger los derechos y libertades de las personas cuando éstos son lesionados por hechos delictivos y desórdenes, y ello puede requerir el eventual uso de la fuerza pública. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada en 1789 por la Asam-

blea Nacional Constituyente de Francia al final del Antiguo Régimen, estableció en su artículo 12 lo que despunta hasta nuestros días como el principio liminar de las funciones policiales modernas.<sup>36</sup>

La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; por lo tanto, esta fuerza ha sido instituida en beneficio de todos, y no para el provecho particular de aquellos a quienes ha sido encomendada.<sup>37</sup>

En este marco conceptual, la fuerza pública es habilitada en la institución policial *sólo* –esto es, *exclusivamente*– para garantizar y proteger los derechos y libertades de las personas, lo que hace que dicha fuerza tenga como única razón de ser aquellas misiones. Empero, las lesiones o vulneraciones a los derechos y libertades de las personas pueden derivar de un amplio espectro de acontecimientos entre los cuales los hechos delictivos y los desórdenes constituyen apenas una expresión más. A su vez, ciertas lesiones pueden ser producidas por hechos que implican situaciones de violencia signadas por el uso de la fuerza de parte del infractor. En razón de ello, solamente la policía está –prevención, conjuración, investigación– de dichos sucesos y sólo ella está habilitada para hacerlo mediante el eventual uso de la fuerza física cuando resulte necesario.

Consecuentemente, la policía, en ese proyecto institucional, configura una institución especializada en el control de los eventos delictivos y/o en el mantenimiento del orden público y, en ciertas circunstancias específicas, la efectivización de esa función puede suponer el uso de la fuerza pública para garantizar y proteger los derechos y las libertades de las personas puestas en peligro o lesionadas por dichos eventos.

Sin embargo, más allá de las funciones formalmente instituidas en los plexos normativos y de alguna manera también reflejadas en las estructuras organizacionales de las instituciones policiales, éstas llevan a cabo cotidianamente una enorme variedad de actividades y desarrollan una diversa gama

36 Lévy, René, "Egon Bittner et le caractère distinctif de la police: quelques remarques introductives à un débat", en *Déviance et Société*, Ginebra, vol. 25, n° 3, 2001.

37 Asamblea Nacional Constituyente, *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, París, 4-11 de agosto de 1789.

de acciones, algunas de las cuales se encuentran directamente inscritas en las funciones reconocidas formalmente y otras, quizás la mayoría, como se dijo, no derivan de hechos delictivos ni se enmarcan en las tareas de control del delito o de mantenimiento del orden público, sino que responden, más bien, a demandas fácticas de prestaciones de servicios y de regulaciones sociales que se originan en la sociedad o en las propias estructuras gubernamentales. Asimismo, la capacidad efectiva de la policía para resolver y controlar el delito es ciertamente limitada con relación al tipo de problemática delictiva y al grado de incidencia sobre las condiciones que favorecen su comisión.

El policiamiento criminal es generalmente reconocido como el meollo del mandato policial y la principal justificación para la existencia del establecimiento policial. Realmente, para la mayoría de los policías, solamente combatir el crimen es el "verdadero trabajo de la policía", aunque en la práctica real apenas una pequeña parte de todas las actividades policiales implica el control del delito. Además de eso, las fuerzas policiales no desarrollan una competencia técnica en el combate al crimen, siendo, así, capaces de resolver apenas una pequeña fracción de todos los crímenes sobre los cuales son informadas.<sup>38</sup>

De este modo, no sólo existe una relativa brecha entre las *funciones y mandatos formales de la policía* y el *trabajo policial* desarrollado cotidianamente, sino que, como ya lo sostenía Goldstein hacia fines de los años setenta, las actividades policiales de mantenimiento del orden y de la paz social son más numerosas e importantes que aquellas orientadas al control del delito, las que, además, son restringidas y localizadas. La función de la policía es increíblemente compleja" dado que "el alcance total de las responsabilidades policiales es extraordinariamente amplio", señalaba con pertinencia el estudioso norteamericano.

¿Qué es lo que la policía hace con su tiempo cuando ella no está trabajando en asuntos relacionados con la criminalidad?. [...] La mayor parte de las horas están dedicadas a cuidar de accidentes y personas enfermas, animales heridos y perdidos, y gente embria-

gada o drogada, además de tratar con disturbios familiares, peleas entre grupos de adolescentes y reuniones bulliciosas, eso sin hablar de los registros de daños a propiedades, accidentes de tránsito, personas desaparecidas y bienes hallados y perdidos. Tales pesquisas suponen la cantidad de tiempo dedicada a administrar los sistemas de registros y licencias, cuidar del tráfico, lidiar con reclamos de estacionamientos prohibidos, controlar la multitud en eventos públicos y, aun, lidiar con otros peligros y con deficiencias del servicio municipal que requieren atención. La principal área de actuación de la policía está localizada en las regiones más populosas y miserables de las grandes ciudades, donde la combinación de pobreza, desempleo, lugares destruidos, bajo nivel de instrucción y otros elementos de la desorganización social resultan, muchas veces, en que los policías son llamados para hacer el papel de padres o de algún otro pariente, y ocupar el lugar de asistentes sociales, inspectores de morada, abogados, médicos y psiquiatras. Es aquí también que la policía más frecuentemente cuida de aquellos que no se saben cuidar: los carentes, los borrachos, los viciados, los enfermos mentales, los seniles, los alienados, los deficientes físicos y los niños.<sup>39</sup>

Esta evidencia, tan bien descrita por Goldstein, puso en tela de juicio, según Reiner, el propio papel institucional de la policía moderna, ya que "la policía (contrariamente a la mitología popular) no funciona, la mayor parte de las veces, como combatiente del crimen o como instancia de aplicación de la ley, sino, más bien, como proveedora de una serie de servicios para los miembros de la población".<sup>40</sup>

Ello impone, por lo tanto, la necesidad de abordar el trabajo policial sobre la base del desarrollo de sus labores reales, más allá de sus mandatos legales, es decir, "qué hace la policía y cómo lo hace".<sup>41</sup> Vayamos a ello.

39 Goldstein, Herman, *Policinando...*, *op.cit.*, p. 42.

40 Reiner, Robert, "Desmitificando a policía. Pesquisa social e prática policial", en Reiner, Robert, *A política da polícia*, Edusp, San Pablo, 2004, p. 163.

41 Alpert, Geoffrey, Dunham, Roger y Strohshime, Meghan, *Policing...*, *op.cit.*, cap. 1.

38 Bittner, Egon, "Policía urbana", en Bittner, Egon, *Aspectos do...*, *op.cit.*, pp. 30 y 31.

## EL CONTROL DEL DELITO

El control del delito supone un amplio espectro de labores tendientes a prevenir, conjurar e investigar hechos delictivos o actividades criminales —potenciales o cometidos— mediante el desarrollo de dos conjuntos de tareas básicas, a saber, el *policiamiento preventivo* y el *policiamiento complejo*.

Como lo destaca de modo apropiado Curbet, tradicionalmente el grueso de la policía asimila la actividad preventiva a la *disuasión*, entendiéndola a ésta como una "simple prolongación de la represión frente a situaciones previas a la comisión de un delito". Sin embargo, la prevención no configura una modalidad de policiamiento disuasivo-represivo, lo que resulta apuntalado por el hecho de que el criterio central de eficacia en la prevención policial está dado por "la ausencia de delitos y de disturbios" y no por "la manifestación de la acción policial que intenta reprimir estos delitos y estos disturbios".<sup>42</sup>

*Policiamiento preventivo*: Abarca el conjunto de tareas y actividades policiales tendientes a evitar u obstaculizar la posibilidad o la decisión de cometer un delito, o a identificar e impedir la realización de hechos o actos que, dadas determinadas circunstancias y elementos objetivos y concurrentes, pudieran resultar delictivos. Ello puede suponer una serie de diversas labores desenvueltas mediante ciertas acciones disuasorias inmediatas y directas de hechos que impliquen un riesgo o peligro evidente y que están orientadas a su *prevención directa*. Otras actividades pueden implicar acciones situacionales tendientes a neutralizar las condiciones favorables para la comisión de delitos a través de su *prevención indirecta o situacional*. Asimismo, el policiamiento preventivo también comprende aquellas labores tendientes a inhibir, neutralizar o abortar en forma inmediata un hecho delictivo en desarrollo, evitando la producción de consecuencias ulteriores y eventualmente garantizando el aseguramiento de los presuntos delincuentes mediante la *prevención conjurativa*.

Las diferentes modalidades de *patrullamiento* —con automóviles, a pie, en bicicleta, a caballo, etc.— de determinados espacios jurisdiccionales constituyen la acción principal y predominante en el policiamiento preventivo. En algunos casos, dichas acciones son desarrolladas en orden a la perspectiva y

orientación sustentadas por los propios policías de acuerdo con su experiencia u "olfato", sin que medien lineamientos resultantes de una planificación previa ni sean objeto de evaluación acerca del impacto de dichas labores sobre las situaciones de riesgo que las motivaron o que fueron invocadas para ello. En otros casos —en general, más recientes y menos frecuentes—, en cambio, son objeto de una meticulosa planificación, resultante de un conocimiento estratégico y táctico detallado acerca de las "problemáticas delictivas" sobre las que la acción preventiva de la policía debe incidir, dando forma con ello a modalidades focalizadas de policiamiento preventivo.

En la práctica, las labores de policiamiento preventivo tienen como marco habitual de referencia los *delitos patéticos*, es decir, un conjunto reducido de eventos delictivos que cuentan con ciertas particularidades fenomenológicas. Dichos eventos se desarrollan en un escenario espacio-temporal acotado, son de alta visibilidad, se desenvuelven generalmente en la vía pública, tienen una marcada impronta violenta, producen fuertes impactos dramatizantes entre sus víctimas y ante el resto de la sociedad, y cuentan con una significativa regularidad territorial y fenoménica. Además, en gran medida se manifiestan como hechos toscos, burdos, que son de fácil identificación y detección. Entre ellos sobresalen los asaltos, robos y hurtos de diversos tipos; las lesiones; las riñas; los desórdenes violentos; los homicidios dolosos cometidos en la vía pública; la compraventa de mercancías prohibidas; los ataques sexuales, y las privaciones de la libertad.

La prevención policial de este tipo de eventos, ya sea directa, situacional o conjurativa, no aborda ni interviene sobre las condiciones sociales que favorecen o determinan su comisión y su reproducción regular en un determinado escenario social, sino que se asienta en la *evitación disuasoria o conjuración fáctica inmediata*, llevada a cabo sólo a través de la proximidad de la presencia o reacción policial ante el hecho concreto, independientemente de las modalidades de intervención, el dispositivo o los medios o estrategias policiales.

La posibilidad concreta de que la labor preventiva de la policía produzca efectos y cambios en las complejas y diversas condiciones sociales generales que determinan las diferentes manifestaciones del delito en un determinado momento histórico es exigua y, en ciertas circunstancias, imposible. La reiterada postulación de direccionar las tareas policiales a modalidades de policiamiento local tendientes a actuar sobre aquellas condiciones resulta inocua y hasta ingenua ante la evidencia de que, en un determinado contexto histórico-social, las diferentes expresiones del delito derivan de una inconmensurable serie de condiciones sociales, económicas, culturales y/o políticas, in-

42 Curbet, Jaume, *Democràcia i policia*, Direcció General de Seguretat Ciutadana, Barcelona, 1983, p. 49. Véase también: Bossard, André, "Las funciones policiales", en Rico, José María (comp.), *Policia y sociedad democrática*, Alianza Universidad, Madrid, 1983.

abordable para cualquier forma de intervención policial, aun para el policia-  
miento comunitario.

Asimismo, en general existe un conjunto de eventos delictivos que regular-  
mente no forma parte de los objetivos del policia-  
miento preventivo, ya sea por su carácter soterrado, sus manifestaciones poco visibles públicamente,  
sus expresiones no disvaliosas en sí mismas o su escasa significación dramati-  
zante. En este grupo de hechos delictivos se sitúan aquellos cometidos en la  
esfera privada o íntima de las personas o de los núcleos primarios, tales como  
los delitos derivados de situaciones de violencia doméstica, de género o ra-  
cial, así como aquellos inscritos en la criminalidad organizada —y, en su  
marco, en los denominados “delitos de cuello blanco”, tales como los frau-  
des, la evasión tributaria, el lavado de dinero—, los delitos ecológicos, la co-  
rrupción o los delitos políticos. Tampoco forman parte habitualmente de la  
agenda del policia-  
miento preventivo los desórdenes, infracciones y delitos le-  
ves que cercenan la situación de seguridad local en los ámbitos vecinales o  
barriales.

Las operaciones policiales tienen como característica que son diri-  
gidas contra los “delitos comunes” y excluyen los “delitos de cuello  
blanco” relacionados con empresarios, profesionales, o con la con-  
ducta en cargos públicos, aunque no haya ninguna base formal  
para tal exclusión. [...] En regla general, cuestiones como so-  
borno, evasión de divisas, desfalques, fraudes, incumplimientos del  
deber por un funcionario público, error en la práctica de una pro-  
fesión son dejados para otras agencias de cumplimiento de la ley.  
Por su preocupación con delitos en general practicados por perso-  
nas pobres y su negligencia con relación a delitos cometidos exclu-  
sivamente por individuos considerados “bien de vida”, las fuerzas  
policiales dan la impresión de actuar como se hubiese un precon-  
cepto de clase [...].<sup>43</sup>

Vale decir la actuación policial preventiva, como toda modalidad especí-  
fica de intervención policial, es *parcial y selectiva*. Parcial porque no abarca el  
conjunto de eventos o problemáticas delictivas registrables. Y selectiva por-  
que, sobre la base de ciertas prácticas estigmatizantes proclives a construir

un delincuente modelo y/o delitos atendibles, recae sólo sobre ciertas per-  
sonas, sectores o estratos sociales específicos o sobre ciertos tipos de hechos  
delictivos.

*Policia-  
miento complejo*: Ahora bien, el policia-  
miento preventivo resulta insu-  
ficiente para dar cuenta del accionar de organizaciones criminales estructu-  
radas dedicadas al desarrollo de emprendimientos económicos ilegales o al  
accionar político ilícito, todo lo cual constituye el eje articulante del policia-  
miento complejo. Éste abarca el conjunto de tareas tendientes a evitar, inte-  
rrumpir o conjurar las actividades delictivas desarrolladas por *grupos delictivos  
organizados*, esto es, grupos estructurados compuestos por tres o más perso-  
nas, que existen y actúan concertadamente durante cierto tiempo con el pro-  
pósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener, directa o in-  
directamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;  
intimidación a una población u obligar a un gobierno o a una organización in-  
ternacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; o atentar contra los  
poderes públicos, el orden constitucional y la vida institucional, todo ello a  
través de la producción de inteligencia, el seguimiento y la investigación de  
tales grupos y emprendimientos, apuntando a su conjuración, persecución  
penal y desarticulación.

Entre las actividades delictivas desarrolladas por grupos y consorcios crimi-  
nales se destacan el tráfico y comercialización de drogas ilegales; las diferen-  
tes modalidades del tráfico y venta ilegal de armas; el robo, “doblaje” y desar-  
me de automóviles, y la venta ilegal de autopartes; los robos calificados y los  
asaltos cometidos por los denominados “piratas del asfalto”; el secuestro de  
personas; el abigeato; el contrabando y el tráfico ilegal de personas, entre  
otros. Asimismo, entre la criminalidad compleja de carácter político despun-  
tan las diferentes modalidades de terrorismo, así como aquellas relativas al  
accionar de organizaciones políticas ilegales que desarrollan actividades de  
insurgencia o que atentan contra el orden constitucional.

No obstante, resulta apropiado distinguir entre dos grupos de modali-  
des típicas de la criminalidad compleja. Por un lado, la criminalidad organi-  
zada, que abarca las acciones delictivas cometidas por un grupo organizado  
con el propósito excluyente de obtener, directa o indirectamente, un bene-  
ficio económico u otro de orden material.<sup>44</sup> Y, por otro lado, la criminalidad

43 Bittner, Egon, “Policía...”, *op. cit.*, p. 32.

44 Véanse: Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la  
Delincuencia Organizada Transnacional*, Nueva York, 2000; Castle, Allan,

política, que comprende las acciones delictivas cometidas por un grupo organizado con el propósito predominante de practicar el terrorismo<sup>45</sup> o atentar contra el orden constitucional o los poderes públicos.<sup>46</sup>

En general, las actividades llevadas a cabo por estas asociaciones ilegales se materializan en un conjunto de diversos y complejos hechos concatenados, que en sí mismos no son disvaliosos y que son llevados a cabo por una compleja trama de personas y grupos que, en numerosas ocasiones, constituyen una red extendida y difícilmente identificable a primera vista. Ello no resulta aprehensible mediante el policiamiento preventivo focalizado a eventos y

---

*Transnational Organized Crime and International Security*, Institute of International Relations, The University of British Columbia, Working Paper n° 19, noviembre de 1997; Albanese, Jay, "The Causes of Organized Crime", en *Journal of Contemporary Criminal Justice*, New York, vol. 16, n° 4, noviembre de 2000; Schlegel, Kip, "Transnational Crime. Implications for Local Enforcement", en *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Nueva York, vol. 16, n° 4, noviembre de 2000; Findlay, Mark, *The Globalisation of Crime. Understanding Transitional Relationships in Context*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

45 El terrorismo constituye una acción política violenta que se manifiesta mediante el uso de la violencia o la amenaza del uso de ésta por parte de un grupo delictivo organizado a los efectos de infundir miedo o amedrentar a un determinado grupo de personas, causando la muerte o lesiones corporales graves a un civil o grupo de civiles o a cualquier otra persona o grupo de personas que no participen directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, o produciendo daños en cosas o bienes, con el propósito, derivado de la naturaleza de las acciones o del contexto en el que se cometieron, de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo. Al respecto, véanse: Hoffman, Bruce, *A mano armada. Historia del terrorismo*, Espasa, Madrid, 1999; Reinares, Fernando, *Terrorismo y antiterrorismo*, Paidós, Barcelona, 1998; y Reinares, Fernando, *Terrorismo global*, Taurus, Madrid, 2003. He abordado estas cuestiones en: Sain, Marcelo Fabián, "Lecciones del 11 de septiembre de 2001. Notas desde Argentina", en Rosas, María Cristina (coord.), *Terrorismo, democracia y seguridad. 11 de septiembre: cinco años después*, UNAM / Australian National University, México DF, 2006.

46 Las actividades que atentan contra los poderes públicos y el orden constitucional configuran acciones delictivas cometidas por un grupo delictivo organizado a los efectos de alzarse en armas, amenazar públicamente, rebelarse contra el gobierno nacional, deponer alguno de los poderes públicos o impedir el libre ejercicio de sus facultades legales, todo ello con el propósito de atentar contra los poderes públicos, el orden constitucional y la vida democrática.

problemáticas acotadas, sino que requiere de una modalidad específica de intervención policial dada por el policiamiento complejo.

El policiamiento complejo implica el desarrollo de acciones de *inteligencia criminal compleja* tendientes a identificar, conocer y analizar los hechos y actividades delictivas llevadas a cabo por organizaciones ilegales complejas, sus concatenaciones y enlaces vinculantes, sus modalidades y manifestaciones fenomenológicas, las circunstancias estructurales y coyunturales en cuyo marco se produjeron, sus factores determinantes y condicionantes, las personas o grupos que lo protagonizaron como autores, instigadores, cómplices o encubridores, y sus consecuencias institucionales y sociales mediatas e inmediatas. También supone acciones de conjuración criminal compleja abocadas a neutralizar, impedir, dificultar o desarticular el accionar criminal y/o los grupos delictivos complejos o sus actividades —o algunas ellas, al menos— mediante operaciones policiales de vigilancia y/o interceptación tanto de dichas actividades como de personas o grupos que prestan apoyo o protegen a las organizaciones criminales o participan de sus actividades delictivas, así como mediante operaciones policiales conjuntas o combinadas, desarrolladas con organismos o secciones especializadas de otras fuerzas de seguridad, instituciones policiales o agencias de inteligencia, sean nacionales, provinciales o extranjeras. Y si este conjunto de labores deriva en la identificación concreta del desarrollo de actividades criminales llevadas a cabo por grupos delictivos organizados, el policiamiento complejo también supone la conjuración jurisdiccional compleja mediante la constatación de tales actividades, de sus circunstancias concretas de tiempo, lugar y modo de ejecución, la individualización constatable jurisdiccionalmente de sus responsables, y la reunión de las pruebas para acusarlos penalmente, todo ello bajo la dirección judicial en el marco de la persecución penal de las infracciones mencionadas.

#### ¿CUÁLES SON LAS FACULTADES DE LA POLICÍA?

Ahora bien, la distinción tradicional entre prevención administrativa e investigación judicial de los delitos como funciones policiales básicas resulta insuficiente e inapropiada para dar cuenta del conjunto de tareas que desarrolla una policía moderna, tal como fueron expuestas. Ello responde a ciertas consideraciones fundamentales.

En primer lugar, debe destacarse que, ante un evento delictivo cometido o en desarrollo, las labores preventivas o conjurativas llevadas a cabo por la policía siempre suponen algún tipo de tarea ya inscrita en la etapa procesal de instrucción del sumario judicial, en el marco de la investigación penal prepa-

39

toria<sup>47</sup> regulada en las normas procesales penales vigentes en la jurisdicción. En general, ante un hecho delictivo la policía está obligada a hacerlo cesar, impedir que acarree consecuencias ulteriores, individualizar a los eventuales culpables, reunir las pruebas que puedan dar sustento a la acusación e investigarlo, ya sea de oficio, es decir, por iniciativa propia —cuando se trate de un delito de acción pública—, por denuncia o por requerimiento de una autoridad judicial competente. La investigación oficiosa puede iniciarse a partir de actuaciones policiales reservadas —tales como las enmarcadas en las tareas de inteligencia criminal desenvueltas por la policía o por algunas de sus secciones especializadas—, las que, ante el conocimiento de la comisión del delito de referencia, deben ser comunicadas en forma inmediata a las autoridades judiciales competentes.

Para todo ello, la policía está generalmente facultada para: recibir denuncias; conservar los rastros materiales del delito y hacer constar el estado de las personas, las cosas y los lugares en los que se hayan cometido, mediante inspecciones oculares, exámenes técnicos y otras diligencias que suponen una actividad probatoria de urgencia —que casi nunca guardará equivalencia con una prueba pericial—; llevar a cabo registros domiciliarios, requisas de personas o clausuras de lugares, siempre que medien razones de urgencia; interrogar testigos; aprehender e incomunicar a los presuntos culpables y labrar acta de detención, identificar al imputado y leer sus derechos, pudiendo en algunos casos requerir información sobre éste.

Las actuaciones policiales que pueden derivar del ejercicio efectivo de este conjunto de facultades son, en general, comunicadas inmediatamente al juez o fiscal competentes, lo que, en general, constituye un acto inicial promotor del proceso instructorio. Desde entonces, y bajo la dirección de alguna de estas autoridades judiciales, la policía actuante debe realizar el *acta o sumario de prevención*, en el que debe constar el lugar y la fecha de éstas, los datos personales de las personas intervinientes, las declaraciones recibidas, los informes producidos y el resultado del conjunto de diligencias realizadas.

47 En la mayoría de los sistemas procesales penales modernos, la *instrucción*, en tanto etapa investigativa previa y preparatoria a la del juicio, tiene por objeto comprobar la existencia de un hecho delictivo, establecer sus circunstancias —que contribuyan a su calificación y a la identificación de agravantes, atenuantes o justificaciones—, e individualizar a los partícipes, es decir, a su autor o autores. Así, es la etapa de proceso penal en la que se procura establecer si existen elementos de convicción para enjuiciar al imputado o, en su defecto, sobreseerlo.

Por cierto, estas actuaciones son realizadas por la policía —ya sea que esté abocada al policiamiento preventivo o al policiamiento complejo— en carácter de *auxiliar judicial* y, dado que lo hace bajo la dirección de las autoridades judiciales competentes, durante ellas dejará de depender funcionalmente del poder administrativo. Lo cual, por lo tanto, desdice la dicotomía funcional entre prevención administrativa e investigación judicial que ha signado los enfoques tradicionales de las labores policiales.

En segundo término, cualquier unidad o dependencia policial, esto es, una dependencia dedicada al policiamiento preventivo tanto como una dedicada al policiamiento complejo, puede ser convocada por las autoridades judiciales a los efectos de llevar a cabo determinadas diligencias procesales en el marco de la investigación instructoria. Estas actividades pueden suponer labores de recolección de información o elaboración de análisis de inteligencia, seguimiento de personas, interceptaciones de comunicaciones telefónicas o de otro tipo, análisis patrimoniales o ambientales, vigilancias, etc. Todas estas actividades son mayoritariamente desarrolladas por diferentes dependencias de la *policía administrativa*, pero lo hacen *en función judicial*, lo que también desmerece la mencionada dicotomía funcional entre prevención administrativa e investigación judicial de la policía.

Además, habitualmente se tiende a subsumir las labores propias del policiamiento complejo en las tareas de investigación criminal en el marco de las actividades de colaboración con la justicia y, en ese marco, se identifica a la policía abocada a la seguridad compleja como dependencias casi exclusivamente dedicadas al policiamiento investigativo en función judicial. Ciertamente, los cuerpos o secciones policiales especializadas en el policiamiento complejo conjurativo de las diferentes modalidades de la criminalidad organizada son habitualmente utilizados por las autoridades judiciales para el desarrollo de actividades instructorias de investigación criminal. En determinados casos, la policía administrativa cuenta con secciones de policía técnico-pericial o científica, exclusivamente abocadas a colaborar con la justicia en las investigaciones de los delitos. En otros casos, existen cuerpos policiales técnico-judiciales dependientes orgánica y funcionalmente de Ministerio Público Fiscal o del Poder Judicial.

Sin embargo, el policiamiento complejo no es análogo ni semejante a la investigación criminal. Es mucho más abarcativo y específicamente diferente de aquella. La investigación criminal está perfilada a la *averiguación de los hechos delictivos* registrados y judicializados en función de su esclarecimiento, siempre bajo la esfera judicial, mientras que el policiamiento complejo, como se dijo, consiste en el estudio y la investigación administrativa de las di-

ferentes formas de criminalidad organizada fuera del marco de la actividad jurisdiccional y bajo la esfera administrativa –inteligencia criminal compleja–. Cuando en el marco de esta última actividad administrativo-policial los efectivos intervinientes conocen o dan cuenta de las actividades de un grupo delictivo complejo o necesitan de una medida intromisiva para ello, deben darlo a conocer a las autoridades judiciales competentes o solicitar de éstas las debidas autorizaciones. Pero solamente intervienen en la investigación criminal de estas problemáticas delictivas cuando así lo requieren las autoridades judiciales del caso y siempre bajo su dirección, conformando una suerte de *conjuración jurisdiccional compleja*.

MÁS ALLÁ DEL CONTROL DEL DELITO.  
SOBRE EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO  
Y EL ASISTENCIALISMO POLICIAL

Más allá del control del delito, el trabajo policial transcurre en gran medida en torno de actividades y acciones orientadas al *mantenimiento del orden público* mediante el desarrollo de labores orientadas a evitar, impedir o poner fin a desórdenes y hechos de violencia vulneratorios de la paz social. La policía dirige el mayor esfuerzo institucional hacia el desarrollo de estas tareas, que, en verdad, suponen una forma de “armonización de las libertades públicas”.<sup>48</sup>

En efecto, en función del mantenimiento del orden público la institución policial está básicamente orientada a prevenir, neutralizar y conjurar cualquier tipo de hecho, falta o comportamiento –violento o no– que obstruya, limite o cercene la paz social y la libertad personal, o que vulnere la situación de seguridad de las personas. Dicha intervención compromete tareas de diversa índole, tales como la dispersión de grupos tumultuosos en la vía pública; la conjuración de disturbios o hechos perturbadores de la convivencia; el control de grandes concentraciones de personas en espectáculos o actos colectivos y públicos; el control del tránsito vehicular y de la circulación en la vía pública; la vigilancia y el cuidado de los espacios y lugares públicos de circulación, esparcimiento o concentración de personas; la neutralización o conjuración de conflictos familiares, sindicales, gremiales o sociales que implican situaciones de violencia prohibidas; la intervención asistencial frente

48 Véanse: Curbet, Jaume, *Democràcia...*, op.cit., cap.II; y Bossard, André, “Las funciones...”, op.cit.

a suicidas, grupos de riesgo, urgencias, accidentes, incendios, catástrofes naturales, etc.

En buena medida, este conjunto de labores son desarrolladas por la policía ante hechos o situaciones que implican acciones violentas o coactivas o ante la inminencia, o potencialidad cierta, de violencias y coacciones, y que, a su vez, conllevan también acciones coercitivas y hasta el uso directo de la violencia o la amenaza de ello de parte de la propia policía configurando una especie de *regulación disciplinante* que cuenta con una amplia legitimidad social y política aunque, en numerosas ocasiones, no esté vinculada a cuestiones criminales ni exista un marco legal o reglamentario claro al respecto.

Algunos fenómenos de masa, tanto los programados como los de naturaleza espontánea, exigen un monitoreo [de la policía]. Lo más importante es controlar multitudes en estadios incipientes de desorden. El fantasma de la violencia de las turbas frecuentemente exige medidas que envuelven coerción, inclusive el uso de la fuerza física.<sup>49</sup>

Algunas de estas labores policiales suponen, en cambio, intervenciones puntuales ante disputas y peleas violentas o potencialmente violentas entre personas o grupos pequeños de personas que, en numerosas ocasiones, pertenecen al mismo núcleo familiar o vecindario, o entre personas conocidas y próximas, o ante peleas que derivan del comportamiento agresivo de jóvenes. Muchas veces, esos conflictos encubren reyertas reales y concretas, pero, otras tantas, suponen problemas ficticios o imaginarios, en cuyo marco la invocación a la ley por parte de los policías es compleja, intrincada, y queda a criterio de la interpretación policial.

No obstante, otras tantas tareas desempeñadas por la policía son ajenas al núcleo duro de las actividades policiales de control del delito, pero también lo son con relación a las *regulaciones disciplinantes* mencionadas anteriormente (Y, además, si bien no son labores en sí mismas ilegales –aunque, como veremos, pueden favorecer o habilitar prácticas ilegales–, no conllevan una invocación de la ley ni están legal o reglamentariamente reguladas como tareas policiales. Lo cierto es que ocupan gran parte del trabajo cotidiano de la policía y convierten a los uniformados en “agentes para todos los fines” y

49 Bittner, Egon, “Policiamiento en áreas deterioradas: um estudo da manutenção da paz”, en Bittner, Egon, *Aspectos do...*, op.cit., p. 48.

en "remedio para lo que quiera que sea",<sup>50</sup> dando forma con ello a una suerte de trabajo policial soterrado que asume diferentes modalidades.

En este sentido, la policía lleva a cabo un conjunto de regulaciones administrativas que, como lo destaca Bittner, giran en torno de "la supervisión de algunos servicios y locales que requieren licencia de funcionamiento y los reglamentos de tránsito". Con relación a la primera labor, tiende a inspeccionar esos servicios o locales poniendo especial énfasis en aquellos casos en los que se llevan a cabo actividades de "explotación de fines indeseables o ilegales" o en donde existen incumplimientos regulatorios pasibles de sanciones. La labor de supervisión policial se convierte en un trabajo sistemático de tráfico de favores y de coacciones que, a su vez, se traduce en una "red de conexiones repletas de influencias, presiones e informaciones" cuyos contactos y vinculaciones adquieren "un valor adicional para la solución de crímenes y el mantenimiento del orden público", pero que, casi siempre, favorecen prácticas policiales corruptas. Y, con relación a la labor de regulación del tránsito, acontece algo parecido, pero menos complejo, y también demanda un enorme esfuerzo institucional en recursos humanos y operacionales.

Asimismo, la policía desarrolla toda una suerte de regulación fáctica de ciertas relaciones sociales mediante la abstención de aprehender o sancionar a una persona, cuando ello fuese lo que las normas o reglamentaciones impusieran, ante delitos o faltas leves, de menor porte o gravedad, lo que, entre otras cosas, varía sensiblemente dependiendo del sector o segmento social de que se trate. En ciertos casos, estas regulaciones fácticas no solamente suponen el hecho de que "los policías no sólo dejan de invocar formalmente la ley, sino también emplean sanciones alternativas", tales como conminar a no repetir el hecho, prestar una vigilancia focalizada en los infractores perdonados, hacer uso de la fuerza -ilegalmente, por cierto- sobre los infractores como medio de disciplinamiento, imponer dádivas, etc., todo lo cual también supone la canalización de numerosas labores cotidianas de la policía.

El poder de aprehender y la libertad de no efectuar la prisión pueden ser usados en casos que no envuelven delitos patéticos. Un policía puede decir a una persona cuyo comportamiento él desea controlar "esta vez voy a dejarte libre", sin contarle a la persona que, de cualquier forma, ella no podría haber sido inclusive dete-

nida. Esto no siempre es un engaño deliberado, pues en muchos casos la ley es suficientemente ambigua para permitir interpretaciones alternativas. En suma, no realizar una detención raramente es -si es que alguna vez fue- una mera decisión de no actuar; en la mayoría de las veces, se trata de actuar de un modo alternativo. En los casos de delitos menos graves, hacer una detención muchas veces es apenas una entre varias elecciones posibles de acciones apropiadas al caso.<sup>51</sup>

Y, finalmente, la policía lleva a cabo labores de regulación especial sobre personas que, en su propia visión, y en gran medida en la opinión social generalizada, requieren de ciertos controles específicos, tales como los enfermos mentales, los menores de edad, los suicidas, los mendigos y cirujas, u otros estratos o grupos estigmatizando social y/o policialmente como observables, y que "incluyen personas que no llevan vidas 'normales' y cuyo estatus es de paria de la sociedad", tales como "los habitantes de guetos étnicos, ciertos tipos de bohemios y vagabundos, y personas con pasado criminal reconocido".<sup>52</sup>

En suma, este conjunto de regulaciones no excluye la posibilidad de "invocar el proceso criminal", y, de hecho, en numerosos casos deriva o conlleva detenciones. No obstante, la mayoría de estos tipos de intervenciones policiales no implica la detención de personas y tal determinación queda, de hecho, en la esfera de la discrecionalidad que signa la labor policial cotidiana.

Quando las detenciones son hechas, existen, por lo menos en términos ideales, ciertos criterios de referencia por los cuales la detención puede ser juzgada como que fue hecha de modo más apropiado (o menos), y hay algunas personas que, en el curso natural de los hechos, realmente juzgan tal desempeño. Pero para acciones que no resultan en detención, no hay tales criterios ni tales jueces. ¿Cómo, entonces, pueden considerarse necesarias y apropiadas esas acciones? Como no existe ninguna respuesta oficial para la cuestión -y como los actos de los policías en el papel de mantenimiento de la paz ocurren sin mucho direccionamiento o límite externos- la cuestión que surge es cómo el propio policía sabe que hay algún trabajo que hacer con una persona que él no detuvo, y, si la res-

50 *Ibid.*, p. 45.

51 *Ibid.*, p. 47.

52 *Ibid.*, pp. 48 y 49.

puesta fuese positiva, qué trabajo puede ser ése. Además de eso —en caso de que exista un dominio de preocupaciones y acciones bastante independiente del mandato del policiamiento—, es razonable asumir que tal dominio va a ejercer algún grado de influencia sobre cómo y con qué fines se invoca la ley cuando hay detención.<sup>53</sup>

Ahora bien, esta extensa gama de labores orientadas al mantenimiento del orden público o derivada de éste no agota las tareas que cotidianamente lleva a cabo la policía, ya que ésta también desenvuelve un conjunto de actividades que configuran una suerte de asistencialismo policial. En efecto, tal como lo destaca Bittner, la disposición de la policía a brindar asistencia a “personas con problemas” da forma a una serie de acciones y tareas desarrolladas regularmente por la institución, tales como la prestación de ayuda ante situaciones de emergencia o a personas en riesgo, pérdidas, desorientadas o que sufrieron lesiones graves, la provisión de información al público, el control de animales sueltos o la derivación a otras agencias o servicios sociales.<sup>54</sup>

Por cierto, este conjunto de acciones y tareas configura una suerte de regulaciones asistenciales que no son abarcables y no están comprendidas por el control delictivo ni tampoco por las regulaciones disciplinantes, fácticas, administrativas o especiales orientadas al mantenimiento del orden público,<sup>55</sup> y que convierten a los policías en verdaderos “trabajadores sociales”.<sup>56</sup>

53 *Ibid.*, p. 49.

54 Algunos autores, como Anneke Osse, sostienen que la provisión de asistencia al público constituye una función policial básica tan importante como la prevención y detección del crimen y el mantenimiento del orden público (en: Osse, Anneke, *Understanding Policing...*, *op.cit.*, cap. 3). Alpert, Dunham y Strohine indican, además, que “mientras policías y ciudadanos tienden a identificar la lucha contra el crimen como el principal mandato de la policía, algunos estudios han mostrado consistentemente que la policía dedica relativamente poco tiempo en las actividades de control del delito, gastando la mayoría de su tiempo en el mantenimiento del orden y en las funciones de prestación de servicios” (en: Alpert, Geoffrey, Dunham, Roger y Strohine, Meghan, *Policing...*, *op.cit.*, p. 143).

55 No obstante, algunos autores sostienen que el desarrollo de las labores asistenciales de parte de la policía contribuye significativamente con las labores desarrolladas por esta institución en el control del delito y el mantenimiento del orden público porque, a través de aquéllas, la policía adquiere conocimiento acerca de la comunidad y los ciudadanos ganan confianza en ella. Véase *id.*

56 Neocleous, Mark, *The Fabrication of...*, *op.cit.*, p. 94.

¿CUÁL ES EL MARCO ADMISIBLE DE DISCRECIONALIDAD POLICIAL?

Las circunstancias concretas en las que la policía desarrolla su trabajo cotidiano así como la complejidad de las funciones que debe efectivizar en esas circunstancias, las que siempre son singulares y en general poco previsibles, determinan el carácter *discrecional* de la actividad policial. En efecto, la policía, en tanto institución encargada de aplicar la ley mediante la prevención y conjuración de delitos, dispone de un amplio margen de iniciativa y decisión durante el desempeño cotidiano de sus funciones. José María Rico destaca que el “poder discrecional” de la policía se refleja en la toma de decisiones que llevan a cabo habitualmente los agentes policiales durante el desarrollo de sus labores, en relación con aspectos que no están estricta y específicamente regulados por reglas legales y que contienen un “elemento significativo de juicio personal”.<sup>57</sup>

Según (Laubet del Bayle) ese margen de apreciación policial, que en la tradición anglosajona se denomina police discretion, deriva de tres condiciones fundamentales. En primer lugar, las leyes y normas que regulan el sistema penal y la seguridad pública de una sociedad contienen un conjunto de preceptos y disposiciones de carácter general que difícilmente reflejan o contemplan la enorme diversidad y complejidad de situaciones, hechos y casos concretos sobre los que esas mismas prescripciones formales deben ser implementadas. La policía, entre otras agencias del sistema penal, es responsable de aplicar los preceptos y disposiciones legales de carácter general a diversas situaciones o conflictos concretos y lo debe hacer mediante la interpretación de dichas normas a la luz del caso singular. Su actuación específica deriva de esa apreciación puntual. En segundo término, existe una enorme multiplicidad de leyes, normas y reglamentos referidos de algún modo a la seguridad pública y a los diferentes aspectos que hacen a ésta y al accionar policial. No obstante, esa multiplicidad normativa no engloba todas las situaciones concretas frente a las cuales la policía está obligada a actuar cotidianamente y de hecho actúa. En numerosas ocasiones, dicha multiplicidad enmarca normas y disposiciones dispares y hasta contradictorias, lo que obliga a la policía a tener que interpretar esa diversidad en cada situación puntual, optar el curso a seguir y escoger los medios adecuados para la intervención decidida. Y, finalmente, se dan de manera habitual condiciones concretas en las intervenciones policiales que derivan del hecho de que éstas casi

57 Rico, José María, “El poder discrecional de la policía y su control”, en Rico, José María (comp.), *Policia y...*, *op.cit.*

siempre son desenvueltas en situaciones de crisis que requieren respuestas urgentes e inmediatas sobre el mismo terreno, lo que le impone al agente policial actuante la necesidad de tomar decisiones rápidas que implican "la puesta en acción de capacidades de enjuiciamiento e iniciativa que revelan particularidades relativamente específicas de la acción policial".<sup>58</sup>

Las leyes deben ser concebidas y presentadas necesariamente en términos generales, no pudiendo por consiguiente prever todas las hipótesis y soluciones que plantean y exigen los problemas sociales relacionados con la acción policial. Si lo hicieran, podrían correr el riesgo de quedar desprovistas de alcance práctico e, incluso, de paralizar la actividad de la policía. Por otra parte, las leyes son a menudo ambiguas e imprecisas, siendo el policía quien, evaluando cada situación, deberá decidir acerca de la manera más "justa" de aplicarlas. Esta ambigüedad de la terminología legal, consecuencia de la imposibilidad de la norma de prever los detalles de cada caso, puede asimismo resultar de limitaciones en el lenguaje y, en determinadas circunstancias, ser incluso intencional, en la medida en que se intente asegurar una mayor flexibilidad a la legislación. Aun en la hipótesis de que la ley estuviera exenta de tales defectos, parece evidente que una aplicación total de las leyes penales no constituye una expectativa realista. Independientemente del hecho que ninguna sociedad dispone de los recursos suficientes para garantizar tal aplicación, la ley penal podría transformarse en algo intolerable "si cada policía, fiscal, juez o agente de intervención cumpliera con sus obligaciones conformándose estrictamente a las reglas legales" [C. Breitel].<sup>59</sup>

La *apreciación policial* no configura, así, un atributo exclusivo de los jefes de las instituciones policiales, sino que constituye una facultad fáctica también existente en los renglones más bajos de la estructura jerárquica. En efecto, las consecuencias de la apreciación policial no sólo repercuten significativamente sobre la sociedad y, en particular, sobre la vida, la libertad y la seguridad de las personas, sino que también generan importantes efectos en el interior de la propia institución y fundamentalmente sobre la policía de base,

que es la que se encuentra cotidianamente enfrentada a problemas concretos que debe resolver en forma inmediata, adoptando constantemente decisiones críticas que ponen en juego la vida y la libertad de terceros y la propia. En general, la intervención deriva de la evaluación efectuada por el policía con relación a las diferentes *posibilidades de acción*. Pero dicha evaluación debe realizarse en forma inmediata y asentarse en la observación directa de los hechos y los individuos intervinientes y en el juicio personal acerca del accionar a seguir.

En determinados casos, estas particularidades del trabajo policial dan lugar incluso a una suerte de "inversión jerárquica", a través de la cual el eje de gravitación de la actuación se desplaza de los niveles superiores de conducción de la institución hacia los niveles operativos de ésta.

Los policías "ejecutantes" disponen sobre el terreno de un margen de iniciativa considerable, ligado a la parte de imprevistos, adaptaciones, opciones que caracterizan muchas de las situaciones que encuentran y les obligan a reaccionar sin tener la posibilidad material de dar cuenta a los escalones jerárquicos superiores, los que no tienen ni información ni tiempo de intervenir para dar sus órdenes. Por otra parte, cuando el mecanismo jerárquico puede funcionar, los responsables afectados, alejados del terreno, son tributarios de los datos transmitidos por los agentes de base y de las interpretaciones que éstos pueden darles, lo que puede conducir a situaciones de distanciamiento, cuando no de inversión, entre la descripción formal del mecanismo de la cadena jerárquica y la realidad de su funcionamiento.<sup>60</sup>

Estas condiciones dan lugar a una relativa *autonomía funcional* de la policía con relación tanto al gobierno político encargado de la programación e implementación de la política de seguridad pública y criminal como también a las propias autoridades policiales responsables de su conducción operativo-funcional. Los márgenes de apreciación pueden incluso dar lugar o favorecer una situación de autonomía funcional en la que la policía termina estableciendo *critérios y prácticas autodefinidas y autosustentadas* independientemente de las directivas políticas e institucionales superiores y que hasta pueden con-

58 Laubet Del Bayle, Jean-Louis, *La policía...*, *op.cit.*, cap. 4.

59 Rico, José María, "El poder discrecional...", *op.cit.*, p. 213.

60 Laubet Del Bayle, Jean-Louis, *La policía...*, *op.cit.*, p. 55.

llevar la ruptura del principio de legalidad que debe regir la actuación policial en todo momento.

En función de ello, en las policías modernas, como lo indica Rico, "reconocer la necesidad del poder discrecional de la policía no supone la aceptación sin reservas del mismo",<sup>61</sup> ya que el ejercicio de estas atribuciones discrecionales por parte de los policías es, en general, susceptible de control, particularmente, de control sobre la utilización que se hace de la libertad administrativa conferida legalmente al organismo y a sus funcionarios.<sup>62</sup> No hay actos discrecionales al margen del derecho, en razón de lo cual nunca el ordenamiento jurídico puede conferirle al órgano administrativo —en nuestro caso, a la policía— la libertad absoluta para obrar o no obrar, o para impedir el control de sus actividades. En consecuencia, resulta inadmisibles que las instituciones policiales y los policías dispongan de la posibilidad de optar o elegir entre distintas alternativas de actuación. Por eso, las referidas atribuciones no constituyen *potestades administrativas discrecionales*, sino, más bien, *facultades de apreciación* orientadas a determinar las circunstancias concretas que han de ser tenidas en cuenta en cada actuación policial, siempre que dicha actuación esté regida por el principio de legalidad.

No se puede admitir que la policía disponga de una *posibilidad de elegir* entre varias hipótesis; posibilidad que es una de las características más significativas de las potestades discrecionales [...]. En la actividad policial no hay, ni puede haber, tal posibilidad electiva, que es siempre lícita por mucho margen apreciativo que la acompañe. Así, por ejemplo, o hay motivos lícitos para detener o no los hay; o concurren las circunstancias que amparan jurídicamente la disolución policial de una manifestación o no concurren. No hay facultades de elección en el régimen jurídico de la policía.<sup>63</sup>

Igualmente, aun en estas condiciones institucionales, nunca los márgenes de *apreciación policial* se hallan integralmente explicitados en las normas que regulan la actuación policial, ya que éstas, como se dijo, no pueden prever, englobar, reflejar o dar cuenta de todas aquellas circunstancias concretas en

las que debe actuar la policía. La *apreciación policial* se manifiesta en los dos momentos básicos de toda intervención. En primer lugar, cuando constata e identifica la concurrencia de un *evento* —o conjunto de hechos o conductas— cuya inminencia o comisión puede entrañar o entraña efectos lesivos contra otras personas, y, en consecuencia, decide intervenir. Y, en segundo término, cuando debe decidir el *momento* de intervenir y elegir la *forma* y los *medios* materiales a ser utilizados para efectivizarla.

Monjardet sostiene que, en el trabajo cotidiano de la policía, la discrecionalidad no se refiere a la "autonomía profesional" de un trabajador calificado, porque lo que dicha discrecionalidad supone no equivale al necesario margen de apreciación en la aplicación de una tarea definida y claramente establecida sino, más bien, "a la definición de la propia tarea". En consecuencia, una de las propiedades generales y esenciales del trabajo policial está dada por la *selección* de tareas y actividades que se hace cotidianamente.

El trabajo policial no procede de una suma de tareas prescritas, sino de la *selección*, por los propios interesados, de sus actividades. Por ese motivo, son los mecanismos de ese proceso de selección los principales determinantes de la definición, de la organización y del análisis del trabajo policial.<sup>64</sup>

El amplio y complejo espectro de labores y tareas que se le reclaman formal e informalmente a la policía de parte del público, de las autoridades políticas y de los magistrados, así como la imposibilidad fáctica de llevarlas a cabo de manera integral y universal, determinan y condicionan el proceso de selección que hace a la "verdadera naturaleza de la policía".

Conjunto potencial de tareas —que corresponde a la suma de los pedidos dirigidos a la policía por el público, de las denuncias que solicitan su intervención y de las misiones formalmente prescritas por la jerarquía de la institución (y de las otras agencias del Estado habilitadas a requerir el personal policial)—, ese conjunto es, por lo tanto, muy superior a la capacidad de trabajo de toda unidad policial. Y si apenas se trata de "hacer respetar la ley", cualquiera percibe que está excluido hacer respetar todas las leyes, por todos y todo el tiempo. Por consiguiente, lo que constituye y organiza con-

61 Rico, José María, "El poder discrecional...", *op.cit.*, p. 214.

62 Véase: Sesín, Domingo Juan, *Administración pública. Actividad reglada, discrecional y técnica*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994.

63 Villagómez Cebrián, Alfonso, *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana*, Ara Solís, Galicia, 1997, pp. 192 y 193.

64 Monjardet, Dominique, *O que faz a polícia...*, *op.cit.*, p. 45.

cretamente el trabajo [policial] es el *proceso o modo de selección* al cual inevitablemente es preciso recurrir y del cual transcurrirán las tareas realmente realizadas. [...] Todas las observaciones demuestran que ese proceso de selección se efectúa de acuerdo con los más diversos modos, desde los más formales hasta los más clandestinos, en todos los grados de la jerarquía y según los más variados criterios. Desde respetar la nota de servicio imperativa, que prevé efectivos, horarios y detalles de actividades, hasta la ceguera voluntaria delante de una denuncia que se efectúa en el cuarto de hora antes del fin del servicio, el proceso de selección asume todas las formas y se refiere, en grados diversos, a toda la línea jerárquica. No obstante, su permanencia, lo que le otorga esa casi clandestinidad, es esa multiplicidad de canales: siempre en acción, jamás evocado, el proceso de selección sólo constituye objeto de explicitación en el caso en que es patente el empleo de prioridades formales. No son los casos más frecuentes, y, si en una jerarquía de prioridades el proceso de selección reposa siempre *in fine*, tales prioridades son, por su parte, objeto de debate y hasta de conflictos.<sup>65</sup>

Para Monjardet, el proceso de selección que hace a la autonomía y la discrecionalidad policial resulta de dos dimensiones constitutivas del trabajo policial. Por un lado, de la relación entre la orden o prescripción jerárquica y la imprevisibilidad de la demanda inmediata o de la situación que impone la actuación, en cuyo marco se determina "qué se hace" y "quién lo hace". Y, por otro lado, de la relación entre la autonomía y el control, en cuyo contexto se determina "cómo se hace". La selección, siempre combinada, hecha por los policías en ambas dimensiones, tiene el carácter de "proceso discrecional permanente", es decir que "atravesada en todos los aspectos las posibilidades y las prácticas de codificación reglamentario o de control jerárquico".<sup>66</sup>

#### DEFINIENDO EL DELITO

<sup>65</sup> *Ibid.*, pp. 46 y 47.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 54. Para las cuestiones de la *autonomía policial* como forma de discrecionalidad, véase también: De Valkeneer, Christian y Francis, Vincent, *Manuel de sociologies policières*, Larcier, Bruselas, 2007, cap. 2.

En el ámbito anglosajón se define a las policías como agencias de *aplicación de la ley* o *law enforcement*. En verdad, las instituciones policiales, más que la ley, tienen como marco de referencia de sus funciones y de su actuación al *delito* y, por ende, al conjunto de normas penales que lo definen como tal.

Toda sociedad construye una noción de *delito* a partir de la clasificación, distinción e identificación—cultural y jurídica—de aquellas *acciones sociales* no deseadas y prohibidas que son consideradas generadoras de algún tipo de *daño* o *lesión* sobre personas, grupos, organizaciones o colectividades. Ese daño o lesión puede significar un perjuicio violatorio de un conjunto de condiciones constitutivas de las personas tales como la vida, la libertad individual y social, la integridad física o sexual, el honor, la privacidad o la propiedad de las mismas. También puede cercenar ciertas condiciones colectivas como la seguridad y el orden público, los poderes públicos y el orden constitucional, la administración, la fe, la salud pública o diferentes aspectos de la vida social y económica. En razón de ello, dichas acciones poseen una impronta socialmente *disvaliosa*, es decir, constituyen acciones jurídicamente reprobables y, por ende, *ilícitas*.

Ahora bien, el delito constituye un *artificio* resultante de un acto formal, es decir, de una operación simbólica y convencional de distinción y diferenciación o, dicho de otro modo, deriva de una *construcción conceptual y jurídica*. Lo que en determinada sociedad o momento histórico es conceptualizado y tipificado como delictivo no necesariamente lo es en otro contexto social o temporal. Lo delictivo resulta, así, de una conceptualización jurídica mediante la cual se tipifica un conjunto de acciones violatorias del orden jurídico y que, en tanto disvaliosas y reprobables, son pasibles de una cierta *punición institucional*, siempre que se compruebe fehacientemente que el hecho ha importado la infracción de una norma y que dicha infracción no está legalmente autorizada.<sup>67</sup>

De este modo, el *delito* es un *producto social y cultural*,<sup>68</sup> que sólo en su ex-

<sup>67</sup> Tal como lo señala Enrique Bacigalupo, un *ilícito* constituye "la violación del orden jurídico" que amerita una punición, pero ésta requiere de "la comprobación de que el hecho importa, en primer término, la infracción de una norma y, en segundo lugar, la verificación de que esta infracción no está autorizada". De este modo, el *delito* configura un hecho socialmente dañoso merecedor de una *pena*, siempre que el carácter de dañoso esté estrictamente dado por la lesión de un *bien jurídicamente regulado*, es decir, por la lesión de un interés social jurídicamente protegido. En consecuencia, "la lesión de un bien jurídico sería contenido esencial de la infracción del orden jurídico que se caracteriza como delito" (en Bacigalupo,

presión positiva y formal configura una infracción del orden jurídico merecedora de una *pena*, siempre que su carácter ofensivo esté estrictamente dado por la lesión de un bien jurídicamente regulado, es decir, de un interés social jurídicamente protegido. En este sentido, el delito o el acto delictivo es la acción de violar las leyes penales,<sup>69</sup> lo que, al decir de Tamar Pitch, no implica "la negación de la existencia 'real' de actos singulares o complejos de acciones que tienen consecuencias negativas para las vidas, los intereses, los valores de individuos o grupos sociales", sino que obliga, más bien, a dar cuenta del complejo proceso social de criminalización por medio del cual "estos actos o complejos de actos vienen a ser enfrentados como delitos".

"Delito" refiere a una variedad de actos y comportamientos completamente incoherentes que tienen en común solamente el [hecho de] ser considerados delitos. ¿Qué relación es posible identificar entre la violación de oscuras normas administrativas, el robo con violencia y la exportación de capital violando las reglas del sistema monetario? Esto nos permite preguntar por qué estos actos son considerados delitos y otros actos, percibidos por algunos grupos o individuos como tanto o más seriamente lesivos para sus intereses, no lo son.<sup>70</sup>

Los problemas sociales, económicos, culturales, políticos, etc. pueden constituirse en asuntos penales cuando se proyecta el sistema penal como "solución más atractiva y/o más accesible que otras soluciones", todo lo cual deriva del "clima cultural prevaleciente, la fuerza relativa de los actores en conflicto, el tipo de recursos a su disposición, su forma de organización, las respuestas institucionales a las que tienen que enfrentar y su 'visión del mundo'".<sup>71</sup> Por cierto, los actores sociales producen y reproducen sus vidas en un determinado contexto social, cultural y político, y ello determina y/o condiciona de algún modo los mecanismos y prácticas mediante las cuales se

Enrique, *Derecho penal. Parte general*, Editorial Hammurabi, Buenos Aires, 1999, pp. 212 y ss.).

68 Para un buen estudio sobre el *delito* como fenómeno social

contemporáneo, véase: Findlay, Mark, *The Globalisation of Crime...*, op. cit.

69 Fillieule, Renaud, *Sociologie de la délinquance*, PUF, Paris, 2001, p. 5.

70 Fitch, Tamar, *Responsabilidades limitadas. Actores conflictivos y justicia penal*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2003, p. 103.

71 *Ibid.*, p. 134.

*criminalizan* determinados hechos, problemas o asuntos sociales, esto es, por medio de los cuales se impone la "solución penal" ante ellos. Para Pitch, la criminalización, en general, persigue tres objetivos interconectados que hacen referencia a las funciones atribuidas comúnmente al sistema penal. En primer lugar, el intento de lograr la prevención general y especial del delito mediante "la disminución de la extensión del problema por medio de la amenaza del castigo y/o la eliminación (encarcelamiento) de los responsables". En segundo término, el ordenamiento simbólico de ciertos valores o bienes protegidos por una determinada sociedad a través de "la asunción simbólica del problema como un 'mal' universalmente reconocido y la consecuente legitimación de los imperativos e intereses del grupo reclamante como imperativos e intereses universales". Y, en tercer término, la canalización de una instancia o instrumento pedagógico que apunte al "cambio de las actitudes y modelos culturales dominantes relacionados con el problema".<sup>72</sup>

Lo cierto es que la criminalización de ciertas acciones sociales configura inicialmente una *operación conceptual y legal* de diseño y formulación de figuras o tipos penales, pero también supone la conformación de un *dispositivo institucional* abocado exclusivamente a identificar las conductas tipificadas como delito por la ley penal, imputar su responsabilidad a determinadas personas concretas y ejecutar el castigo establecido para ello.

En efecto, el proceso de criminalización de determinados comportamientos no solamente supone la calificación de determinadas acciones como delictivas a través de la elaboración y sanción de la *ley penal -criminalización primaria-*, sino también la identificación de personas concretas como infractores de la ley penal y el establecimiento de una cierta punición sobre ellas -*criminalización secundaria-*.

El proceso selectivo de criminalización se desarrolla en dos etapas, denominadas respectivamente, *primaria* y *secundaria*. *Criminalización primaria* es el acto de y el efecto de sancionar una ley penal material, que incrimina o permite la punición de ciertas personas. Se trata de un acto formal, fundamentalmente programático, pues cuando se establece que una acción *debe ser penada*, se enuncia un *programa*, que *debe ser cumplido* por agencias diferentes a las que lo formulan. Por lo general, la criminalización primaria la ejercen agencias políticas

<sup>72</sup> *Ibid.*, pp. 135 y 136.

(Parlamentos y Ejecutivos), en tanto que el programa que implican lo deben llevar a cabo las agencias de criminalización secundaria (policías, jueces, agentes penitenciarios). Mientras que la criminalización primaria (hacer leyes penales) es una declaración que usualmente se refiere a conductas o actos, la *criminalización secundaria es la acción punitiva ejercida sobre personas concretas*, que tiene lugar cuando las agencias policiales detectan a una persona, a la que se atribuye la realización de cierto acto criminalizado primariamente, la investigan, en algunos casos la privan de su libertad ambulatoria, la someten a la agencia judicial, ésta legítima lo actuado, legítima un proceso (o sea, el avance de una serie de actos secretos o públicos para establecer si realmente ha realizado esa acción), se discute públicamente si la ha realizado y, en caso afirmativo, admite la imposición de una pena de cierta magnitud que, cuando es privativa de la libertad ambulatoria de la persona, es ejecutada por una agencia penitenciaria (prisionización).<sup>73</sup>

Éste es, pues, el contexto en el que la policía estructura su funcionamiento, el que, en tanto agencia principal de criminalización secundaria, es siempre *selectivo*.

La criminalización primaria configura un programa de acción institucional prácticamente irrealizable en toda su extensión. Existe una significativa disparidad entre el inconmensurable conjunto de conflictos o hechos lesivos—hechos que han sido formalmente criminalizados por las agencias de criminalización primaria a través de las leyes y normas penales— que realmente acontecen en la vida social, y aquellos que son efectivamente conocidos, abordados y procesados por las agencias policiales, judiciales y penitenciarias. Estas agencias de criminalización secundaria sustentan una limitada capacidad operativa frente al conjunto de los hechos y actos lesivos que se producen en la vida social y que hacen a la *criminalidad real*, lo que les impone la necesidad de emprender un proceso de *selección criminalizante* de algunos pocos hechos o actos delictivos para abordarlos y procesarlos.

He aquí, pues, un aspecto clave de la organización y el funcionamiento de la policía en las sociedades modernas. La policía conforma una de las principales agencias—si no la más importante— de criminalización secundaria y,

por ende, cuenta con una enorme y significativa *capacidad discrecional* para administrar de hecho modalidades efectivas de criminalización sobre ciertas personas. La sustantiva diferencia entre la policía y las restantes agencias de criminalización secundaria reside en que aquélla configura la instancia primera y principal del proceso de selección criminalizante. Las agencias judiciales y penitenciarias se limitan apenas a administrar aquellos casos y personas que fueron criminalizados efectivamente por las policiales, convirtiendo, así, a éstas, en una de las principales agencias de control social.

De todos modos, el número de casos y personas criminalizados por las agencias de criminalización secundaria es socialmente limitado, y casi siempre se reduce a un conjunto acotado de personas altamente vulnerables y sujetas a la *estigmatización criminalizante* de dichas agencias. Su capacidad y poder de control social, en particular de las agencias policiales, no reside en el número de casos efectivamente conocidos, abordados y procesados, sino, más bien, en el conjunto de acciones y procedimientos de control paralelos o colaterales que son puestos en práctica con el pretexto de la aplicación de la ley penal o, más precisamente, de la prevención y conjuración de actos delictivos o ilícitos, dando forma a un verdadero sistema de “control configurador positivo” del sistema social, y es ejercido principalmente por las agencias policiales.

*La criminalización secundaria es casi un pretexto para que las agencias policiales ejerzan un formidable control configurador positivo de la vida social, que en ningún momento pasa por las agencias judiciales o jurídicas: la detención de sospechoso, de cualquier persona para identificarla o porque llama la atención, la detención por supuestas contravenciones, el registro de las personas identificadas y detenidas, la vigilancia de lugares de reunión y de espectáculos, de espacios abiertos, el registro de la información recogida en la tarea de vigilancia, el control aduanero, el impositivo, migratorio, vehicular, la expedición de documentación personal, la investigación de la vida privada de las personas, los datos referentes a las mismas recogidos en cursos de investigaciones ajenas a ella, la información de cuentas bancarias, del patrimonio, de conversaciones privadas y de comunicaciones telefónicas, telegráficas, postales, electrónicas, etc., todo con pretexto de prevención y vigilancia para la seguridad o investigación para la criminalización, constituyen un conjunto de atribuciones que pueden ejercerse de modo tan arbitrario como desregulado, y que proporcionan un poder muchísimo mayor y*

<sup>73</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Derecho penal. Parte General*, Ediar, Buenos Aires, 2000, pp. 6 y 7.

enormemente más significativo que el de la reducida criminalización secundaria. Sin duda que *este poder configurador positivo es el verdadero poder político del sistema penal*.<sup>74</sup>

Ahora bien, el proceso de selección criminalizante llevado a cabo por las agencias policiales está determinado por el grado de *vulnerabilidad social* de las personas concretas sobre las que recae dicho proceso, todo ello en base a un determinado *estereotipo de delincuente* que constituye, por cierto, una construcción social resultante de ciertas condiciones personales derivadas de su pertenencia a un determinado estrato o clase social y de sus particularidades etarias, raciales, étnicas, de género, estéticas, profesionales, de escolaridad, de residencia, ocupacionales, de nacionalidad, políticas y/o culturales.

En concreto, la selección criminalizante policial recae predominantemente sobre los sectores bajos, subalternos y desprotegidos de la sociedad, que cuadran con el *estereotipo del delincuente socialmente predominante* y que llevan a cabo actos ilícitos patéticos, es decir, ilícitos groseros, rústicos o burdos, de alta visibilidad pública y de fácil identificación y detección. Como contracara de ello, en general se excluyen de esta selección criminalizante aquellos actos delictivos menos visibles, más elaborados, complejos, sofisticados y/o cometidos por sectores sociales no vulnerables, tales como los delitos de "cuello blanco", los delitos de alta rentabilidad económica propios de la criminalidad organizada más sofisticada o los delitos complejos vinculados a acciones políticas ilegales o al terrorismo.<sup>75</sup>

En definitiva, *las agencias [de criminalización secundaria] acaban seleccionando a quienes transitan por los espacios públicos con divisa de delincuentes, ofreciéndose a la criminalización —mediante sus obras toscas— como inagotable material de ésta [...].* El estereotipo criminal se compone de caracteres que corresponden a personas en posición social desventajosa —y, por lo tanto, con entrenamiento primitivo—, cuyos eventuales delitos, por lo general, sólo pueden ser obras toscas, lo que no hace más que reforzar los prejuicios racistas y clasistas, en la medida en que la comunicación [social] oculta el resto de los ilícitos que son cometidos por otras personas en forma menos groseras o muy sofisticada, y *muestra las obras toscas como los únicos delitos.* Esto

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 12 y 13.

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp. 9 y ss.

*lleva a la conclusión pública de que la delincuencia es sólo la de los sectores subalternos de la sociedad.*<sup>76</sup>

Así, el poder discrecional de las instituciones policiales es amplio y significativo y, en general, está determinado por esta impronta selectiva cuyos factores constitutivos no derivan solamente de la instrumentalización institucional que sobre ellas llevan a cabo con relativo éxito los gobiernos, los medios de comunicación y los sectores sociales medios y dominantes, sino también del conjunto de prácticas y marcos de referencia simbólicos que se reproducen históricamente en el interior de dichas instituciones y que tienen como itinerario estructurante esa selectividad.

No obstante, ello se constituye en un ámbito signado por los parámetros normativos e institucionales que se conforman y habilitan a través del proceso de criminalización primaria, mediante el cual se establece un *programa penal* que sirve como marco de referencia fundamental para la actuación selectiva de las agencias de criminalización secundaria, en particular para la policía. Las normas penales constituyen el *instrumento normativo habilitante y legitimante* de la actuación preventiva, conjurativa e investigativa de la agencia policial o, si se quiere, configuran los *medios instrumentales* a través de los cuales la policía lleva a cabo sus labores. Para ello, a contramarcha de las interpretaciones habituales, que en el marco de una concepción normativista les otorgan el monopolio de la interpretación de las normas penales a las autoridades judiciales competentes, la policía desarrolla el proceso de criminalización secundaria mediante la *calificación y aplicación* efectiva de los tipos penales a personas concretas ante hechos concretos. *Califica* porque constata de alguna manera la comisión de cierto hecho al que define, interpreta y juzga valorativamente como abarcable por, o coincidente con, alguna figura penal típica establecida en la norma penal de fondo. Y *aplica* porque, casi siempre, atribuye o imputa a determinada persona concreta la comisión de aquel hecho interpretado y calificado como delictivo. Todo ello lo emprende siguiendo los criterios de *selección criminalizante* que signan su actuación y que, en general, están determinados por la vulnerabilidad social.

Además, la policía lleva a cabo este proceso criminalizante formulando y difundiendo con relativa eficacia una determinada *narrativa criminológica*, en cuyo contexto le otorga significación al fenómeno delictivo a través de su *interpretación* y a través de la *validación* de ciertas modalidades de intervención

<sup>76</sup> *Ibid.*, pp. 9 y 10.

preventiva y conjurativa sobre él, que son policiales de manera exclusiva y excluyente.

De todos modos, más allá del significado simbólico de la acción policial, la policía interviene decisivamente y con consecuencias efectivas en el control del delito y en el proceso de criminalización de conductas. De hecho, es la policía la que, en general, inicia el proceso institucional de persecución penal que motorizan, a partir de ello, los diferentes operadores judiciales. En este sentido, la práctica concreta permite apreciar que la institución policial es la "puerta de entrada" del sistema penal, a través de la cual se criminalizan hechos y actos considerados –policialmente– violatorios de las normas penales. El *Poder Judicial* parece, más bien, una instancia justificatoria o refractaria de la actuación policial, pero siempre en un lugar derivado y secundario frente a dicha actuación.

En consecuencia, no sólo existe una discrecionalidad funcional resultante de la relativa autonomía con que la institución cuenta con relación al Gobierno, sino también en relación con el propio Poder Judicial, lo que convierte a dicha institución en un verdadero *Leviatán moderno*.

En nuestro país, estas tendencias han adquirido cierta impronta particular. En general, la policía se ha apropiado históricamente del gobierno de la seguridad y, desde allí, ha llevado a cabo una suerte de policialización de ésta. La desafección policial de las responsabilidades de ejercicio del gobierno superior de la seguridad pública y la delegación judicial de la investigación criminal en la policía enmarcan aquella impronta, tema que será abordado seguidamente.

### 3. La voz de las cúpulas: perfil del modelo tradicional de la policía

#### Causas y consecuencias del colapso institucional de la fuerza

"La policía no se puede autogobernar, debe tener controles de todo tipo y una conducción política responsable [...]. Durante mucho tiempo, la política se desinteresó por el delito. Los que creyeron que era sólo un problema policial, se equivocaron."

CARLOS ARSLANIÁN, ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, febrero de 2007.

"No faltan 'grandes' (o no tan grandes) policías para que, en la hora de la jubilación, de las memorias y, por lo tanto, de la impunidad, arreglen cuentas y testimonien su cólera por haber sido subordinados a políticos incompetentes, por haber recibido órdenes imbéciles, por no haber tenido los medios para alcanzar sus objetivos, en suma, para reivindicar 'la policía para los policías', de un modo, además, común a todos los grupos profesionales sometidos a restricciones externas: la escuela para los docentes, la investigación para los investigadores y el hospital para los médicos son las reivindicaciones igualmente comunes."

DOMINIQUE MONJARDET, *O que faz a polícia. Sociologia da força pública*, Edusp, San Pablo, 2003, p. 39.

## LA CRISIS DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

Como ya se señaló, los profundos cambios sociales, económicos y políticos producidos en la Argentina durante los años ochenta y noventa dieron lugar a la emergencia de nuevas formas de conflictividad social. Una de las expresiones más significativas, intensas y abarcativas de ello ha sido el creciente aumento y complejización del fenómeno delictivo, desarrollado en el ámbito doméstico –principalmente en las grandes urbes–, así como la aparición de nuevas *formas de criminalidad organizada*.

A contramarcha de ciertas opiniones ampliamente extendidas entre distintos sectores sociales y políticos de la Argentina, la abarcativa pauperización social producida en nuestro país durante las tres últimas décadas no ha sido la causa directa de este fenómeno, sino que, en su determinación, han concurrido un conjunto de condiciones sociales, culturales y económicas que han favorecido la conformación de situaciones de violencia y, en su marco, el crecimiento tanto de la criminalidad común –en particular, de la criminalidad violenta– como de la organizada.<sup>1</sup>

Entre esas condiciones ha despuntado, por cierto, la crisis del Estado en su función de regulación, mediación y resolución de los conflictos sociales básicos y, específicamente, la incapacidad de éste para abordar, prevenir, conjurar y resolver los hechos y actividades delictivas en sus diferentes manifestaciones de manera exitosa o, al menos, con un grado significativo de aceptación social, crisis cuya cara más visible ha estado centrada en el colapso del sistema judicial-penal, penitenciario y, particularmente, del sistema policial, tanto por el ejercicio sistemático de diversas formas de abusos de poder expresadas en los

1 Arriagada, Irma y Godoy, Lorena, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, Santiago, Serie Políticas Sociales n° 32, agosto de 1999.

recurrentes hechos de corrupción como en el ejercicio sistemático de la violencia ilegal avalada o llevada a cabo por los propios poderes públicos o por algunas de sus agencias.<sup>2</sup>

La vigencia efectiva del Estado de Derecho y el ejercicio exitoso del *monopolio legítimo y legal del Estado sobre los medios de violencia* configuran condiciones institucionales indispensables de la democracia y, en particular, de la gobernabilidad política democrática. En efecto, los Estados democráticamente organizados proclaman legal, institucional y simbólicamente estas condiciones y se estructuran social y políticamente en función de hacerlas vigentes en sus comunidades. El sistema de seguridad pública encuentra en estas funciones su horizonte legal y simbólico.

Sin embargo, en el proceso de democratización política desarrollado desde mediados de los años ochenta en la Argentina, si bien resultó exitosa la reversión de la autonomía y de la tutela militar sobre la vida institucional y se puso fin al ciclo de violencia que caracterizó la vida política local durante varias décadas, no fue posible la estructuración de una situación de seguridad pública signada por la regulación y la conjuración efectiva del conjunto de los conflictos sociales vulneratorios de los derechos y las libertades ciudadanas básicas de toda democracia consolidada, en particular de aquellos conflictos de impronta delictiva.

Es decir, tal como lo destaca Paulo Sérgio Pinheiro para América Latina, en nuestro país el retorno de la democracia no solamente no ha significado la consolidación del imperio efectivo de la ley, sino que, además, ha supuesto también el ejercicio de un poder ilegal y arbitrario por parte de ciertas agencias públicas —en particular, las agencias policiales—, lo que ha redundado, como en el resto de América Latina, en situaciones de inseguridad objetiva y de violentos abusos de los derechos humanos, principalmente en detrimento de los sectores y clases populares, más desprotegidos y vulnerables, y a favor de las clases dominantes.

La policía y otras instituciones del sistema penal tienden a actuar como guardias fronterizos, protegiendo de los pobres a las elites,

2 Méndez, Juan, "Problemas de violencia ilegal. Una introducción", en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sérgio (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002; Waldmann, Meter, *El Estado anómico...*, op.cit.

3 Pinheiro, Paulo Sérgio, "La efectividad de la ley y los desfavorecidos en América Latina", en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sérgio (comps.), *La (in)efectividad de la ley...*, op.cit., p. 19.

mientras que la violencia policial —que puede constituir tortura— sigue estando amparada en la impunidad porque se dirige ampliamente contra aquellas "clases peligrosas" y raramente afecta las vidas de los privilegiados. Las políticas de prevención del delito —especialmente aquellas propuestas durante las campañas electorales— apuntan menos a controlar el crimen y la delincuencia que a disminuir el temor y la inseguridad de las clases dominantes. Las percepciones que las elites tienen de los pobres como parte de esas "clases peligrosas" son alentadas por un sistema judicial que procesa y encarcela a la gente pobre por sus delitos, mientras que los delitos cometidos por las elites quedan en su mayoría impunes. Los delitos de la clase media y las elites —tales como la corrupción, los escándalos financieros, la evasión fiscal y la explotación infantil o el trabajo esclavo— no son percibidos como amenazas al *statu quo*. Lo mismo se aplica generalmente al crimen organizado —incluyendo el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el contrabando e, incluso, el tan redituable tráfico de armas—, que no es objeto, en muchos países de la región, de políticas coercitivas consistentes.<sup>3</sup>

De este modo, al igual que en otros países latinoamericanos, en la Argentina la democratización política enmarcó la conformación de un Estado deficiente, esto es, un Estado que se ha mostrado incapaz de asegurar la efectividad de sus leyes, disposiciones y políticas a lo largo del territorio y del sistema de estratificación social, moldeando con ello un escenario en el que las relaciones entre ese Estado y la sociedad pasaron a estar signadas en muchos aspectos por un *bajo grado de institucionalización*.<sup>4</sup>

En este contexto, se hizo evidente el conjunto de *parámetros tradicionales* sobre la base de los cuales se fue estructurando en la Argentina el sistema de seguridad pública, del que el sistema policial configura apenas una dimensión

4 O'Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997; y O'Donnell, Guillermo, "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sérgio (comps.), *La (in)efectividad de la ley...*, op.cit.

particular,<sup>5</sup> y que resultó de un largo proceso histórico.<sup>6</sup> Tales parámetros no sólo no fueron revertidos a partir de la instauración democrática, sino que se apuntalaron y adquirieron nuevos ribetes al amparo, principalmente, de su desatención política.<sup>7</sup>

Por cierto, durante las últimas décadas, en nuestro país, el signo característico de la situación institucional al respecto ha sido el recurrente desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública, en cuyo contexto la dirigencia política local y, en particular, las sucesivas y diferentes autoridades gubernamentales delegaron a las agencias policiales el monopolio de la dirección y de la administración de la seguridad pública. Es decir, ésta configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidos, y aplicados sin intervención determinante de otras agencias estatales no policiales. En consecuencia, y tal como ya se señaló, la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública así como la organización y el funcionamiento del propio sistema policial quedaron en manos de las agencias policiales, generando así un abarcativo proceso de policización de la seguridad pública. En definitiva, defección política y apropiación policial del gobierno de la seguridad constituyen la problemática fundamental de la situación de seguridad pública en la Argentina desde la instauración democrática.

5 En la Argentina, el sistema policial federal está conformado por cuatro instituciones policiales y fuerzas de seguridad, a saber, la Policía Federal Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional, las que, en su conjunto, cuentan con un total de 84.582 efectivos, mientras que las policías provinciales agrupan un total de 138.034 efectivos. En suma, el sistema policial argentino concentra a 222.616 efectivos.

6 Al respecto véanse: Maier, Julio, *Derecho procesal penal. Parte General. Sujetos procesales*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 2003, pp. 386 y ss.; Maier, Julio, "Breve historia institucional de la policía argentina", en Waldmann, Peter (comp.), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, 1996; Maier, Julio, Abregú, Marín y Tiscornia, Sofía, "El papel de la policía en la Argentina y su situación actual", en *ibid.*; Maier, Julio, *Derecho procesal penal. II. Parte general. Sujetos procesales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2003, cap. 11, punto b; Andersen, Martín Edwin, *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2001; Sozzo, Máximo, "Usos de la violencia...", *op.cit.*

7 He trabajado este conjunto de aspectos en: Sain, Marcelo Fabián, *Seguridad, democracia...*, *op.cit.*, cap. 2.

#### INTERCAMBIO DE FAVORES. SOBRE EL DESGOBIERNO POLÍTICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

En los textos constitucionales y en los plexos normativos, la responsabilidad central y superior del ejercicio del gobierno de la seguridad recae en las autoridades gubernamentales del ramo, ya sea que se trate del Ministerio del Interior en el ámbito federal o de los Ministerios o Secretarías de Gobierno o de Seguridad en las diferentes esferas provinciales.<sup>8</sup> No obstante, las principales pautas básicas de las políticas, estrategias e intervenciones de control del delito y de mantenimiento del orden público fueron, en general, establecidas y reproducidas por las instituciones policiales. Sólo episódicamente fueron asumidas por las autoridades gubernamentales. La tendencia constante de éstas ha sido poner en manos de las policías el tratamiento de la conflictividad violenta y de la problemática delictiva.

De todos modos, esta impronta delegativa no se tradujo en una transferencia fáctica de poder a cambio de nada, es decir que no se llevó a cabo sin recibir ninguna retribución institucional o política en beneficio de las auto-

8 De acuerdo con la Constitución de la Nación Argentina, la Argentina adopta para su gobierno nacional "la forma representativa, republicana y federal" -CN, art. 1- y, en ese contexto, su organización política está integrada por 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires, que posee un gobierno autónomo. Cada una de las provincias cuenta con autonomía política y jurídica y, en función de ello, puede organizar su propia policía provincial a los fines de desenvolver las funciones de seguridad preventiva y de investigación criminal dentro de su territorio, excepto la ciudad de Buenos Aires. En este contexto, el sistema institucional de seguridad interior fue establecido a través de la Ley 24.059 de Seguridad Interior, promulgada en 1992, en cuyo marco, además, se fijaron los parámetros legales fundamentales del sistema nacional de policía. Allí se definió 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 del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional" -art. 2- y se estableció que la misma implica "el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación" -art. 3-. Asimismo, se fijó que "la seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo" -art. 4- y se le dio a la misma ley el carácter de convenio tendiente a regular "la acción coordinada interjurisdiccional con aquellas provincias que adhieran a la misma" -art. 5-. En la actualidad, las 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires han adherido a la Ley de Seguridad Interior.

tidades gubernamentales, sino que, por el contrario, se asentó en un pacto de reciprocidad que signó durante décadas el vínculo entre Gobierno y policía, y que permitió hacer un uso político extrainstitucional de la policía a cambio de garantizarle a ésta un significativo margen de autonomía política. Todo ello, asimismo, modeló una institucionalidad política deficiente en materia de gobierno de la seguridad que favoreció, sin más, la policialización de la seguridad pública en nuestro país.

HACER "LA VISTA GORDA".

#### DELEGACIÓN POLÍTICA Y PACTO DE RECIPROCIDAD

La manifestación más significativa de la indefensión y el desgobierno político de la seguridad pública ha sido la delegación política —tácita o manifiesta— de la gestión y el manejo de la seguridad a favor de las instituciones policiales y, como consecuencia de ello, la articulación de un tipo de vínculo entre las autoridades gubernamentales y aquéllas, signado por un pacto de reciprocidad.

Este pacto se asentó sobre la base de dos compromisos fundamentales. Del lado gubernamental, se le garantizó a la institución policial una suerte de prescindencia institucional basada en la no injerencia oficial en todo lo relativo a la organización y el funcionamiento policial, la protección de ciertos jefes y cuadros funcionales al pacto mediante el aseguramiento de sus ascensos o la promoción para la ocupación de cargos o destinos importantes dentro de la institución, así como la indiferencia —"vista gorda"— o el encubrimiento gubernamental frente a los dispositivos y hechos de corrupción y los abusos policiales, y hasta la protección política frente a ciertas modalidades de regulación de determinadas actividades delictivas de alta rentabilidad económica.

De lado policial, se les aseguró a las autoridades gubernamentales un grado socialmente aceptable de eficiencia en el control formal o informal del delito, permitiendo una magnitud y una envergadura criminal que no generarán reclamos o protestas ciudadanas o que no dieran lugar a situaciones de crisis política, y se les garantizó la prestación de servicios políticos informales que fueron desde el espionaje y las tareas de inteligencia o el hostigamiento y el ejercicio de presión sobre opositores y adversarios hasta el financiamiento de ciertas actividades políticas o el enriquecimiento de algunas autoridades gubernamentales del sector.

En la mayoría de los casos, este pacto de reciprocidad ha sido tácito, esto es, se ha articulado de hecho y no se ha manifestado en instrucciones, directivas o manifestaciones explícitas entre los funcionarios gubernamentales y los je-

fes policiales. En otros casos, el pacto fue explícito y configuró una suerte de estrategia gubernamental más o menos expresa.

De todos modos, en nuestro país, la estructuración, tácita o explícita, del pacto de reciprocidad entre gobernantes y policías ha sido un signo característico del desarrollo institucional desde la instauración democrática. En general, ha derivado de la falta de voluntad, del desinterés, la desidia gubernamental ante los asuntos de la seguridad pública o la supina ignorancia con que las autoridades del sector han abordado estos asuntos y la consecuente desatención oficial de los deberes de conducción policial, en un contexto en el que estas cuestiones nunca fueron objeto de estudio, planificación o proyección de parte de los partidos políticos. Ciertamente, no fueron pocas las ocasiones en las que esta impronta delegativa derivó del temor oficial a que la cúpula policial operara en la trastienda propiciando o generando hechos de violencia que resultarían políticamente desestabilizadores. No obstante, casi siempre dicha delegación fue producto de la manifiesta decisión oficial de retirar estos asuntos de la agenda gubernamental de prioridades o de secundarizarlos, generando como resultado premeditado o impremeditado su apropiación policial.<sup>9</sup>

Ahora bien, estos compromisos mutuos tuvieron dos consecuencias significativas sobre la institución policial y su relación con el Gobierno, aparentemente contradictorias pero, en verdad, complementarias. Por un lado, dieron lugar a un proceso de autonomización política de la policía, permitiendo que ésta definiera sus propias funciones, misiones y fines institucionales independientemente de las orientaciones generales del Gobierno, que se proporcionara sus propios criterios y medios para cumplirlos o alcanzarlos y, en ese marco, que también estableciera los objetivos y orientaciones generales

<sup>9</sup> De ello surge, entonces, que no siempre la falta de conducción gubernamental sobre el sistema de seguridad y sobre la institución policial se originó o derivó exclusivamente de las resistencias policiales o del apuntalamiento de la autonomía policial respecto de las autoridades políticas sino que, en la mayoría de los casos, dicha falta resultó de la ineficiencia y/o incapacidad gubernamental para ejercer competentemente sus funciones de dirección político-institucional sobre los asuntos de la seguridad y, en particular, sobre la policía, ya sea por impericia instrumental, por la carencia de conocimientos técnicos-profesionales apropiados y/o, casi siempre, por la falta de una firme voluntad política para el ejercicio del mando, delegando a la institución policial, en consecuencia, el control integral de la seguridad pública y de su propia organización y funcionamiento, esto es, policializando la seguridad pública en general.

de la seguridad pública en su conjunto. De cara al interior de la agencia policial, ello apuntaló una marcada independencia doctrinal, orgánica y funcional en su desarrollo y proyección institucional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil, y permitió que esta agencia actuara con frecuencia como si estuviera por encima y más allá de la autoridad constitucional del Gobierno, protegiendo cada vez más sus logros e intereses autodefinidos y resistiendo con relativo éxito todo tipo de iniciativa gubernamental tendiente a erradicar, reducir o cercenar dicha autonomía. Pero también favoreció el autogobierno policial, en cuyo marco la institución contó con amplios márgenes de independencia para autorregularse orgánica y funcionalmente y, desde allí, ejercer el gobierno de la seguridad pública general. En concreto, el abordaje y resolución de las problemáticas referidas a la violencia y el delito quedaron en manos exclusivamente de la agencia policial, la que gestionó este conjunto de asuntos de acuerdo con concepciones, formas de organización y modalidades de funcionamiento articuladas históricamente durante la última centuria.

③ Por otro lado, el pacto de reciprocidad generó una fuerte politización de la institución policial, que permitió la manipulación e instrumentalización de dicha institución por parte de dirigentes y referentes partidarios, que se beneficiaron con el financiamiento ilegal de la actividad política local y con el control informal del uso de la fuerza para dirimir contiendas políticas. Diferentes instancias del sistema político local han practicado una conducción subterránea sobre vastos sectores policiales, han incidido informalmente —pero con alto nivel de efectividad— sobre los ascensos, pases, destinos y ocupación de cargos policiales y hasta han formulado en la trastienda ciertos lineamientos y directivas en materia de seguridad. Asimismo, no pocos legisladores, intendentes, concejales y dirigentes partidarios han ejercido soterradamente diferentes formas de influencia, presión y dirección sobre ciertos jefes policiales y sobre diversos integrantes de la institución, y hasta han decidido acciones y operaciones policiales concretas, siempre al amparo de la protección política informal que se les garantizó a sus referentes policiales. En algunos casos, todo esto ha implicado, como se dijo, la protección y el encubrimiento de jefes y cuadros policiales corruptos, que han articulado y amparado ciertas redes delictivas mediante las cuales se han generado cuantiosos fondos ilegales. Y en otras circunstancias también ha supuesto la disposición de medios policiales para el desarrollo de acciones encubiertas, tendientes a dirimir pujas políticas con sectores adversarios o a incidir en determinadas contiendas electorales mediante la generación de situaciones de desborde delictivo o de crisis de seguridad.

Así, pues, este conjunto de tendencias ha signado, durante los últimos decenios, el vínculo entre el gobierno político y la institución policial, y ello ha influido decisivamente en la configuración de un tipo de organización y de funcionamiento policial cuya conformación histórica se inició hace más de una centuria, y que no sólo nunca fue puesta en tela de juicio por la sociedad ni por las sucesivas administraciones gubernamentales, sino que, además, sus principales trazos característicos fueron apuntalados durante todo este tiempo.

#### ANTINOMIAS ARGENTINAS.

##### ORÍGENES DE LA POLICÍA MILITARIZADA EN NUESTRO PAÍS

Históricamente, la institución policial argentina se conformó como un organismo al servicio de los gobiernos estatales de turno, en el marco de una concepción de la seguridad asentada en el deber de protección del Estado y no de los derechos y las libertades ciudadanas. Bajo la égida de las estructuras castrenses de nuestro país, las policías en la Argentina adquirieron ciertos parámetros institucionales de carácter tradicional que no fueron apenas una derivación inmediata de las últimas dictaduras militares, en cuyo marco estas instituciones fueron pasivamente subsumidas en el sistema de seguridad nacional como instancias centrales del aparato represivo del Estado conducido por las Fuerzas Armadas. Esos parámetros resultaron, más bien, de configuraciones y tendencias doctrinales, organizativas y funcionales iniciadas en el siglo XIX al compás de la propia configuración de nuestro Estado nacional, y, de una manera u otra, fueron reproduciéndose a lo largo de todo el siglo XX y, particularmente, luego de la última instauración democrática.

Desde su temprana historia, la policía argentina se mostró más sensible a los dictámenes de la autoridad que a los de la ley. Le fue encargada como misión primordial la protección del Estado, no la garantía a los individuos de gozar plenamente de sus derechos y obligaciones. En la práctica esto significaba que los que se encontraban en el poder tenían más ascendiente sobre los guardianes del orden que el pueblo en cuyo nombre —en teoría, al menos— actuaban. El papel de la policía política otorgó a las fuerzas del orden una legitimidad en el uso de la fuerza en nombre del Estado que no estuvo contrabalanceado por el deber policial de proteger a la población de acciones que violaran sus derechos y obligaciones, del accionar estatal arbitrario y violento. Solamente una nueva re-

lación entre la policía y la comunidad puede revertir para siempre esa tendencia todavía latente. Por otra parte, en la política de seguridad en la Argentina normalmente no han intervenido los representantes civiles elegidos por el pueblo, salvo en el caso en que quienes estaban en el gobierno necesitaron de la intervención de la policía para fines específicos, generalmente para sobreponerse a sus adversarios políticos, que representaban, en cada momento y en circunstancias distintas, la otra cara (perdedora) de las fantasmas "antinomias" argentinas.<sup>10</sup>

En efecto, la lógica reciente del desgobierno político de la seguridad, el pacto de reciprocidad y la consecuente autonomización y politización de la institución policial favorecieron y apuntalaron aquellas tendencias históricas que trascurrieron en un doble proceso institucional. Por un lado, durante los regímenes autoritarios, los gobiernos militares asumieron un férreo control de las policías y posicionaron a éstas como piezas e instancias clave del control y el disciplinamiento represivo interno dirigido por las Fuerzas Armadas. Ello reforzó la impronta organizativa y funcional militarista que las policías ya habían adoptado desde sus propios orígenes.<sup>11</sup> Y, por otro lado, durante los periodos democráticos, las sucesivas y diversas gestiones gubernamentales, indiferentes al desarrollo institucional de esas policías y reticentes a ejercer su dirección, nunca llevaron a cabo ningún tipo de revisión o reconversión del perfil militarista que dichas instituciones habían asumido, tanto en su interior como en su relación con el poder político y con la sociedad.

En el caso bonaerense, ello ha sido adecuadamente descrito por el ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Carlos Arslanián, para quien el desafío consiste en la transformación de las instituciones policiales actuales, que resultan de una fatal combinación dada por el remanente organizacional del pasado autoritario y militarista y la falta de dirección política:

Nosotros encontramos una institución policial descompuesta por falta de conducción política. Una policía totalmente autónoma, que se gobernaba a sí misma y con niveles de corrupción extraordinaria.

rios. El daño institucional que la dictadura provocó a los organismos de seguridad fue asombroso. Las comisarías provinciales fueron utilizadas como centros de detención clandestinos. Las bandas policiales eran grupos de tareas que operaban en la oscuridad, eliminando gente o privándola de su libertad. Instituyeron el botín de guerra. Esto caló profundamente en la institución y el advenimiento de la democracia no se hizo cargo de este problema. El gran desafío es transformar esa policía de régimen, macrocefálica, vertical y de modelo prusiano, en una fuerza de un Estado democrático.<sup>12</sup>

Así, las instituciones policiales de nuestro país, lejos de constituirse como policías civiles y ciudadanas, fueron conformándose como guardianes del orden político y del disciplinamiento social, y como policías militarizadas y estatistas, más sensibles a las orientaciones e intereses de los gobiernos de turno y al control social disciplinante que a los dictados de la ley o a la protección de la libertad de las personas.

Esta orientación ha sido funcional a las expectativas institucionales detentadas por la clase política argentina con relación a la seguridad y a las policías. En general, a lo largo de las últimas décadas, las policías han sido un instrumento adecuado al tipo de gobernabilidad política y de gestión de los conflictos deseado por la clase política criolla, garantizándole a ésta niveles apropiados de violencia y de delitos sin generar escándalos o crisis políticas y, en ciertos casos, como se dijo, sirviendo de fuente de financiamiento espurio de la política o como herramienta útil para el desarrollo de labores de inteligencia o para operaciones políticas ilegales. También han servido como maquinaria de control y disciplinamiento de las movilizaciones y protestas sociales y/o sindicales que se multiplicaron durante los últimos años. Y cuando dicha funcionalidad fue puesta en tela de juicio por estruendosos hechos de corrupción, abusos o atropellos policiales —algunos con final fatal para las víctimas de los mismos—, o por la evidencia pública del vínculo perverso entre policía y delito, los escándalos o las crisis que ello generó nunca pusieron en peligro la reproducción de la clase política como tal, lo que reforzó más aún la eficacia de las estrategias delegativas tan recurrentemente seguidas en nuestro país para cumplir con aquel cometido.

10 Andersen, Martín Edwin, *La policía...*, op.cit., pp. 21 y 22.

11 *Ibid.*; y Vallespin, Alejandra, *La Policía que supimos conseguir*, Planeta, Buenos Aires, 2002.

12 Arslanián, Carlos, "La policía se cambia desde adentro, y toma por lo menos una década" (entrevista, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 4 de marzo de 2007).

CAMBIAR "DESDE ADENTRO".

CAUSAS DEL COLAPSO INSTITUCIONAL DE LA FUERZA

Entretanto, el desgobierno político de la seguridad pública y la delegación del gobierno de la seguridad a las policías generaron un significativo vacío institucional, que tuvo como trazo característico la conformación de una institucionalidad política deficiente en la materia. Ello se manifestó en la ausencia de estructuras adecuadas de gestión política de la seguridad pública o, dicho de otro modo, en la existencia de dispositivos normativos, organizacionales y funcionales inapropiados o insuficientes para el ejercicio integral del gobierno político de ésta. Dado que el gobierno de la seguridad fue ejercido, en general, por las instituciones policiales, no resultaba imprescindible conformar mecanismos y procedimientos integrales tendientes a que esas labores gubernamentales fueran ejercidas por las autoridades políticas del Estado.

Así, en primer lugar, ha sido notoria la falta de plexos normativos adecuados para la conducción política sobre los asuntos de la seguridad pública. Los diferentes componentes del régimen legal y normativo regulatorio de ésta en el ámbito federal y en la mayoría de las provincias han resultado obsoletos y/o desactualizados para afrontar eficientemente los desafíos que derivan de las complejas problemáticas que se han cernido en esos ámbitos en los últimos tiempos. Algunos regímenes normativos han sido reformados y actualizados, y en ellos no solamente se estableció una concepción democrática de la seguridad pública y se instituyó a las correspondientes autoridades gubernamentales como la instancia central en la formulación y desarrollo de las políticas públicas del sector y en la conducción de éste, en particular, de la policía, sino que, además, se incorporó a la comunidad como actor fundamental del sistema y se conformaron diferentes ámbitos de participación social en el desenvolvimiento de aquellas políticas.

No obstante, en muchas jurisdicciones las normas regulatorias de la seguridad pública vigentes datan de algunas décadas atrás, específicamente de épocas dictatoriales o posdictatoriales, y han sido formuladas para atender situaciones y conflictividades sustancialmente diferentes de aquellas desevueltas años más tarde. Mantienen una concepción de seguridad basada en cierta noción estatalista de orden público, desconocen a las autoridades gubernamentales como actores reguladores superiores del sistema y posicionan a las instituciones policiales como los sujetos fundamentales del sector.

En segundo término, ha sido significativa la ausencia de estructuras organizacionales de conducción político-institucional de la seguridad pública en el marco de la rama ejecutiva de los gobiernos administrativos, abocadas al diseño, planificación, gestión y evaluación de las políticas de seguridad. Las estructuras

ministeriales o administrativas existentes han resultado generalmente endebles y anacrónicas para desarrollar aquellas labores. En ellas ha predominado una pronunciada desvinculación y/o descoordinación organizativa y funcional entre sus diferentes instancias componentes y, en la mayoría de los casos, dichas estructuras no cuentan con unidades especializadas en materia de gestión del conocimiento, planificación estratégica, administración general, dirección policial o prevención social de la violencia y el delito, entre otras cosas. Además, muchas de estas tareas gubernamentales son desarrolladas parcialmente por unidades organizativas que dependen de diferentes carteras ministeriales o secretarías de Estado.

En tercer lugar, ha sido notoria la inexistencia de un servicio civil de seguridad pública, compuesto por funcionarios y agentes gubernamentales especializados y altamente capacitados, particularmente, en el diseño y aplicación de las políticas criminales y de seguridad, en la gestión político-institucional del sistema de seguridad pública en su conjunto y, específicamente, en la dirección superior del sistema policial y del resto de las agencias intervinientes. En general, estos menesteres han sido llevados a cabo por efectivos policiales o, en su defecto, por funcionarios y agentes sin formación ni experiencia en estos temas, en muchos casos seleccionados exclusivamente de acuerdo con su pertenencia partidaria o de vínculo personal —lo cual generó una suerte de politización del sector—, o por su situación de personal policial o militar en retiro.

Y por último, es significativa la ausencia de mecanismos institucionales de mando civil sobre el sistema policial, esto es, la inexistencia de instrumentos, procedimientos y capacidades para que las autoridades gubernamentales ejerzan la conducción institucional superior y la administración general del sistema policial de la jurisdicción. Estas labores fundamentales han estado en manos de las cúpulas institucionales de las policías, organizadas en estructuras administrativas superiores configurativas de verdaderos "Estados Mayores" de carácter castrense.

Así, pues, este conjunto de deficiencias ha impedido el desarrollo de abordajes integrales de las problemáticas del sector, lo que se reflejó en la notoria ausencia de políticas de seguridad pública articuladas básicamente en torno de estrategias de control del delito destinadas a la prevención, conjuración y punición del crimen en todas sus manifestaciones, o de neutralización o atenuación de situaciones y hechos de violencia vulneratorios de las libertades ciudadanas y los derechos humanos, así como también en torno de estrategias institucionales que apuntaran a producir profundas reformas organizacionales y funcionales tendientes a modernizar el sistema.

De este modo, las persistentes tasas de criminalidad y las notorias deficiencias y limitaciones del sistema institucional de seguridad pública para dar cuenta de ello y para abordarlo integralmente pusieron en evidencia la desarticulación de lo que David Garland denomina "uno de los mitos fundacionales de la sociedad moderna", esto es, "el mito de que el Estado soberano es capaz de generar 'ley y orden' y controlar el delito dentro de los límites de su territorio".

En la actualidad, el *dilema* para las autoridades gubernamentales radica en que se dan cuenta de la necesidad de abandonar su pretensión de ser los proveedores fundamentales y efectivos de la seguridad y el control del delito, pero también son conscientes, de forma igualmente clara, de que los costos políticos de semejante abandono serían desastrosos. La consecuencia de ello es que en los años recientes hemos visto un patrón extremadamente volátil y ambivalente de desarrollo de las políticas públicas que se ha hecho crecientemente febril dada la velocidad con que una iniciativa política sucede a la otra. El resultado emergente es una serie de políticas públicas que parecen estar profundamente en conflicto unas con otras, esquizofrénicamente.<sup>13</sup>

En este marco, durante los últimos años, en la Argentina, las orientaciones y el accionar que las sucesivas gestiones gubernamentales nacionales en materia de seguridad pública han estado signadas por ciertas tendencias que obviamente resultaron deficitarias y parciales. En primer lugar, ha habido un persistente *normalismo penal*, basado en la promoción de reformas legales en materia penal y procesal-penal como basamentos centrales de las iniciativas y políticas de seguridad, a tono con los reclamos que al respecto han formulado insistentemente los sectores de la derecha política. A ello se añadió un exacerbado *coyunturalismo reactivo*, dado por la adopción de iniciativas y medidas decididas como respuestas o reacciones puntuales a hechos o situaciones específicas de crisis de fuerte impacto en la opinión pública pero que, en general, no se inscribían en iniciativas o políticas de mediano y largo plazo referidas a las cuestiones estructurales de la seguridad, puesto que éstas estaban ausentes. Asimismo, no fue menos significativa la permanente *fragmenta-*

*ción formulativa*, asentada en la formulación de políticas y medidas parciales, diversificadas y desconexas sobre las mismas problemáticas o sobre cuestiones y aspectos vinculados o determinados entre sí, así como también la sistemática *compartimentalización institucional* expresada en la constante desvinculación y/o descoordinación organizativa y funcional entre los organismos y los agentes encargados de la implementación de las políticas y las medidas decididas.

Así, fueron insignificantes y parciales las iniciativas tendientes a que las autoridades gubernamentales ejercieran un gobierno eficiente en materia de seguridad pública. Esto ha dado cuenta de la ausencia de conducción civil sobre ella y, en su marco, sobre la institución policial, y ha vulnerado además sistemáticamente la posibilidad de desarrollar un abordaje integral de estos asuntos. Asimismo, ha favorecido su apropiación policial, impidiendo la incorporación de los diferentes actores y grupos sociales y comunitarios en la formulación, implementación y control de las iniciativas y estrategias del sector, en particular de aquellos más vulnerables a la violencia, así como de organizaciones no gubernamentales perfiladas al tratamiento de algunos de estos asuntos.

## POLICIALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

### EL PORQUÉ DE LA IMPRONTA POLICIAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La indefensión política ante los deberes del ejercicio del gobierno político de la seguridad pública ha depositado en la institución policial las tareas básicas de dicho gobierno, con lo cual ha dado forma a un proceso de *gubernabilidad policial de la seguridad pública*, manifiesto en ciertas tendencias significativas.

En primer lugar, el cuadro de situación acerca del delito y la violencia que se impuso en el ámbito de las instituciones públicas ha sido elaborado por la policía, sobre la base de una visión que casi siempre giró en torno de la sistemática afirmación de que el crecimiento de la violencia y del delito ha estado vinculado en forma directa al aumento de la pobreza, y que la única manera de contenerlo y controlarlo era dotando a la institución policial de mayores facultades discrecionales y medios operacionales.

La policía monopolizó dentro del ámbito estatal la información acerca del delito, de su envergadura, su despliegue y su evolución, lo que la proyectó como la única agencia estatal con capacidad para producir aquel cuadro de

<sup>13</sup> Garland, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2005, pp. 189 y 190.

situación, pero lo ha hecho conforme sus propias perspectivas, orientaciones e intereses institucionales. Ante las autoridades gubernamentales y la sociedad, dicho diagnóstico casi nunca reflejó la verdadera realidad delictiva ya que ésta, en ciertas ocasiones, ha sido "inflada o magnificada" a la hora de reclamar mayores facultades y recursos institucionales y, en otras oportunidades, ha sido "subvaluada u ocultada" a los efectos de esconder los trazos de ineficiencia que signaron el desempeño policial o la corrupción derivada de la regulación de ciertas actividades criminales, imponiéndose siempre la versión policial de los hechos y de la problemática criminal.

En segundo término, ha sido también la propia policía la institución encargada de la elaboración y puesta en marcha de las estrategias tendientes a estructurar el sistema de seguridad pública, en particular, su propio desarrollo institucional. Al amparo del desconocimiento y la incompetencia gubernamental para dar cuenta del estado real de la situación organizativa y funcional del sistema institucional de seguridad pública y, en particular, de la institución policial, de sus regulaciones y formas organizacionales, de sus prácticas, rutinas y concepciones y de su verdadero funcionamiento, el conocimiento real de todo ello ha sido detentado casi integralmente por la propia policía. Y, en función de ello, ha sido esta institución la única agencia estatal con relativa competencia para elaborar estrategias institucionales tendientes a propiciar y desarrollar adecuaciones legales y organizacionales, o a dotar al sistema de mayores recursos y medios operacionales, descartando de antemano reformas tendientes a producir la reestructuración y modernización del sistema de seguridad pública y, especialmente, del sistema policial.

Finalmente, la policialización de la elaboración del cuadro de situación acerca del delito y de las estrategias institucionales ha tenido como consecuencia inevitable que recayera en la propia policía la responsabilidad fundamental en el diseño y desarrollo de las estrategias de control del delito, dándoles a éstas una fuerte impronta policial y hasta castrense bajo la égida del "combate o guerra contra el crimen", y desechando toda forma de intervención asentada en la prevención social de la violencia o en la participación comunitaria.

Por su parte, este conjunto de tendencias ha definido un escenario institucional en el que también ha sido notoria la ausencia de estrategias sociales de prevención de la violencia y el delito tendientes a actuar en forma directa o indirecta sobre las condiciones y los factores sociales determinantes de una gama de conflictos y delitos vulneratorios de la situación de seguridad pública. Las estrategias de prevención situacional, centradas en la recuperación y el mantenimiento de espacios y vías públicas altamente deterioradas

o que sirven de lugares de desarrollo de situaciones de desorden público, de violencia o delictivas, han sido parciales y extremadamente acotadas en el tiempo. Las medidas de fomento de la convivencia comunitaria, basadas en la promoción del cumplimiento de normas, el fomento de buenas prácticas y conductas sociales, las campañas publicitarias de difusión para estimular comportamientos favorables a la convivencia social o al cuidado del espacio público, fueron casi inexistentes o han sido extremadamente acotadas. Las estrategias de reducción de factores de riesgo y de situaciones de violencia, mediante iniciativas tendientes a la desarticulación, disminución o limitación de aquellos elementos o agentes que favorecieran o apuntalaran situaciones de riesgo o violencia, tales como políticas de desarme y control de armas, programas de prevención y control de adicciones, planes y medidas de prevención y reducción de la violencia intrafamiliar, programas de control y disminución de accidentes viales, etc., también han sido acotadas y, en general, han estado desvinculadas entre sí y con relación a otras dimensiones de la seguridad pública. Los mecanismos de resolución pacífica de conflictos, tales como la conformación y/o fortalecimiento de los juzgados de paz, las unidades de mediación y conciliación, las fiscalías locales o descentralizadas, las guardias municipales, sólo han proliferado en ámbitos muy limitados y fuera del marco de una estrategia institucional integrada. Las modalidades de vigilancia preventiva, mediante el establecimiento y gestión de mecanismos de inspección de espacios públicos y vías de circulación y de alerta temprana a través de sistemas de circuito cerrado de televisión, dispositivos de vigilancia local y aviso temprano, o el número único de emergencias, se han desarrollado, en general, en la esfera local y sin un contexto de coordinación con otras instancias del sistema de seguridad pública. Finalmente, las estrategias focalizadas de intervención en zonas vulnerables de alto riesgo, a través de acciones y modalidades de ingerencias sociales enfocadas sobre comunidades vulnerables y la desarticulación de redes y grupos delictivos allí desplegados, entre otras variantes, no han formado parte de las prioridades oficiales, como sí lo han sido los referentes mediáticos de la clase media alta que proclamaban abiertamente políticas de "mano dura" asentadas en una marcada impronta represiva sobre los sectores bajos y marginales de la sociedad.

Todo esto, en suma, favoreció la articulación de una relación entre la comunidad y el sistema institucional de seguridad pública que estuvo caracterizada por la ausencia de toda modalidad e instancia de intervención o participación comunitaria en los asuntos de la seguridad pública y, particularmente, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de seguridad y, en su

marco, en el control del desempeño policial. Ello configuró, por cierto, una consecuencia previsible del desgoberno político sobre la seguridad pública y, en particular, de la policialización de ésta.<sup>14</sup>

En este contexto, las policías de nuestro país fueron adquiriendo ciertos atributos institucionales cuyos trazos doctrinales, organizativos y funcionales les han otorgado rasgos particulares y, al amparo del *autogobierno policial*, estos, de la gestión autónoma que la policía hace de sí misma en todo lo atinente a su estructuración simbólica y organizacional, han dado forma a un *modelo tradicional* de institución policial.<sup>15</sup>

#### CON LA LÓGICA DE LA GUERRA.

##### CONOCIENDO LAS BASES DOCTRINALES DEL MODELO TRADICIONAL DE POLICÍA

En las instituciones policiales de nuestro país ha imperado monolíticamente una *concepción policialista* de la seguridad pública basada, como se dijo, en la consideración de la policía como la principal o, mejor, como la única instancia con que cuentan el Gobierno y la sociedad para conjurar al delito y mantener el orden público. Para la mayoría de los jefes y demás integrantes de la institución, la limitación de recursos así como la regulación o restricción de las facultades discrecionales de la policía para detener, interrogar o requisar personas determina, sin más, el crecimiento de la criminalidad, lo que ha conllevado a sostener que es la institución policial y su desempeño la principal causa del aumento o la disminución del delito. En esa orientación, la se-

14 En el modelo tradicional, el principal contacto establecido entre la policía y la ciudadanía estuvo dado históricamente por la formulación de denuncias por parte de la población en general y las solicitudes —básicamente, por vía telefónica— de intervención policial frente a hechos delictivos consumados. Sin embargo, la desconfianza relativa de parte de la segunda acerca del accionar de la primera y, en particular, la creencia o sensación generalizada de que gran parte de los delitos menores se producen bajo el amparo policial directo o indirecto, han puesto en tela de juicio inclusive a la denuncia como un medio fiable y eficaz para prevenir o luchar contra el delito. De todos modos, las solicitudes de intervención formuladas por las víctimas o testigos de algún delito solamente han dado lugar a un tipo de intervención policial de carácter exclusivamente reactivo, ya que aquel requerimiento se ha producido en general durante la comisión de hechos delictivos o en el momento inmediato posterior a éstos.

15 Cabe indicarse que los atributos doctrinales, organizativos y funcionales de las instituciones policiales argentinas son comunes a la mayoría de las policías de América Latina.

guridad frente al delito constituye, en verdad, una cuestión exclusivamente, o al menos predominantemente, policial.

Esto, a su vez, se complementó con la articulación de una *perspectiva belicista* muy corriente en el interior de la institución, en cuyo marco la labor conjurativa de la policía ante el delito ha sido sistemáticamente concebida como un *combate o lucha contra el enemigo delincente*, al que se debe eliminar o *exterminar*. La seguridad pública ha girado en torno de una *guerra entre policías y delincuentes*, que se desarrolló en un espacio social alterado o desestabilizado por el accionar delictivo sobre el que la policía debió reaccionar y que, en verdad, constituyó un verdadero "campo de batalla" cuyos contendientes excluyentes han sido, justamente, los delincuentes y la policía. La sociedad no fue más que un actor secundario y pasivo o, si se quiere, un mero espectador de una "dialéctica de la guerra" que, en el marco de esta visión castrense de la seguridad, fue reproducida por la policía con la intención de justificar y legitimar toda forma de policiamiento bélico centralmente asentado en el uso de la fuerza letal. Las labores en materia de prevención y conjuración del delito quedaron, así, atravesadas doctrinalmente por la lógica de la guerra y, a partir de ello, por la exaltación de la violencia.

En suma, los pilares simbólicos del modelo tradicional de policía proyectaron a ésta como la única instancia de "combate contra el delito", en el marco de una impronta de *conflagración castrense excluyente* entre actores antagonicos.

*La voz de las cúpulas. Bases organizacionales del modelo tradicional de policía.* El modelo tradicional ha supuesto la conformación de la institución policial como una organización total y autorreferenciada con ciertas particularidades. En primer lugar, dicha organización se estructuró sobre la base de la *unicidad funcional*, dada por la concentración en una misma fuerza o cuerpo de las funciones, labores y estructuras operacionales y logísticas abocadas a la seguridad preventiva y la investigación criminal, bajo la conducción institucional y la dependencia orgánica de un único mando policial superior, con un exiguo o bajísimo nivel de diferenciación institucional entre ambas esferas en lo relativo a estructuras de mando, sistemas operacionales, agrupamientos y carreras profesionales y mecanismos de control institucional, aunque con un altísimo nivel de compartimentación y separación funcional en lo relativo al trabajo policial de prevención y conjuración delictiva.<sup>16</sup>

16 Pelacchi, Adrián, *Tratado sobre la seguridad pública*, Editorial Policial, Buenos Aires, 2000, pp. 55 y 56.

En la mayoría de las instituciones policiales argentinas se han conformado dispositivos diferenciados para atender las labores de seguridad preventiva y las de seguridad compleja e investigación criminal. Esos dispositivos se han constituido por estructuras de mando y unidades operacionales especializadas y puntualmente abocadas a la atención de las dos tareas policiales tradicionalmente básicas, es decir, la prevención y la investigación. Pero dicha diferenciación ha sido formal y relativa dado que, más allá de su configuración organizacional, ha habido una marcada licuación fáctica de ésta en cuanto a la inserción del personal policial en dichos dispositivos al mismo tiempo que ha existido una rígida compartimentalización en todos aquellos aspectos funcionales que deberían haber supuesto lazos de complementación y asistencia funcional.

La policía cumple, en el sistema argentino, las dos funciones principales que le han sido atribuidas universalmente: policía de seguridad y policía criminal o de investigación criminal. La Policía Federal, desde su origen institucional, siempre ha sostenido que estas dos funciones están integradas en una institución única, inescindible, con base en la policía de seguridad, de la que la policía criminal, de investigación o judicial, por alusión a su tarea auxiliar en el procedimiento penal, sólo resulta una acción especializada. Con prescindencia de que a la policía se le encarga, tanto en el sistema federal como en las provincias, labores que pueden exceder o ser extrañas a estas funciones, y del recorte de su competencia que significa la creación de policías específicas de fronteras, de hecho todas nuestras policías comprenden su labor en torno a estas dos funciones principales. El esquema de su organización no muestra, sin embargo, una división interna marcada entre estas dos funciones, que revele, por ejemplo, la existencia de cuerpos especializados de agentes que cubren su función sólo en la persecución penal, separados de la policía de seguridad, y que reciban una instrucción absolutamente especializada en esa función. Por lo contrario, se observa que, a pesar de que los agentes son destinados temporariamente a secciones con especial dedicación a la función relativa a la persecución penal (auxiliares judiciales para la investigación de los delitos), en general son "fungibles", como resultado de la misma instrucción que reciben.<sup>17</sup>

En efecto, ha sido habitual que en las policías se produjera una permanente y sistemática rotación del personal entre ambos dispositivos y entre sus diferentes especialidades, sin ningún criterio más que el de cubrir vacantes y cargos, y desatendiendo la necesidad creciente de profesionalización por medio de la especialización. Fueron excepcionales los casos en los que un policía desarrolló integralmente su carrera profesional en un agrupamiento específico o en una especialidad determinada. Habitualmente, su itinerario institucional ha transcurrido por numerosos destinos y cargos, no siempre pertenecientes a un mismo agrupamiento o especialidad y, en general, ello ocurrió por una decisión superior tomada a contramarcha de cierta opción vocacional que todo policía posee, particularmente al comienzo de su carrera. Ello se vio favorecido por el hecho de que, en general, la seguridad preventiva y la investigación no han constituido labores en torno de las cuales se han estructurado agrupamientos policiales específicos, con niveles jerárquicos y cargos orgánicos propios, en cuyo contexto el personal policial pudiera desarrollar sus carreras profesionales sin posibilidades de cambiar o rotar indiscriminadamente entre éstos.

Por otro lado, desde el punto de vista funcional, aquellos dispositivos han constituido compartimentos estancos e independientes entre sí, con un bajísimo nivel de vinculación y complementación mutua en el trabajo policial cotidiano. Cada uno de ellos ha detentado sus propios circuitos de inteligencia, operacionales y logísticos, sin que mediara entre ellos una instancia de conducción funcional ubicada en los niveles superiores o medios que integraran la labor policial de seguridad preventiva y de seguridad compleja, y permitieran llevar a cabo tareas conjuntas o integradas entre ambos dispositivos, y, cuando dichas instancias fueron conformadas, han sido generalmente parciales y acotadas.

De este modo, la unicidad funcional no ha redundado, en general, en una diferenciación funcional tendiente a la especialización, ni se ha reflejado un grado de integralidad de la labor policial en todo lo atinente a la producción de inteligencia, las intervenciones operacionales y el desarrollo logístico.

En segundo lugar, el modelo tradicional de policía enmarcó un pronunciado concentracinismo decisonal, dado por la existencia de una conducción policial-única, centralizada y agrupada en un "Estado Mayor" de carácter castrense, con estructura cerrada, hiperjerarquizada. Esta cúpula ha sido responsable de la dirección integral y de la administración general de toda la institución, sin ingerencia política o institucional de las autoridades gubernamentales del sector —aunque sometándose a los servicios políticos informa-

17 Maier, Julio, Abregú, Martín y Tiscornia, Sofía, "El papel de la policía...", *op.cit.*, pp. 166 y 167.

les requeridos por éstas-, y sus decisiones y manifestaciones han constituido la expresión oficial del conjunto.

Las *agencias policiales* sólo se expresan a través de las cúpulas; la voz del resto de sus integrantes es cuidadosamente evitada. Su estructura jerarquizada y militarizada impide que sus operadores puedan desarrollar y manifestar criterios independientes de la reproducción de los discursos cupulares, rígidamente funcionales ante la alta vulnerabilidad de la agencia al poder político.<sup>18</sup>

En general, estas cúpulas institucionales han sido encabezadas por un "jefe" de policía y han estado conformadas, en sus instancias superiores, por un número reducido de altos oficiales que lo secundaron en las labores de dirección y administración general y que concentraron el conjunto de las decisiones fundamentales de la institución. No obstante, para el desarrollo de las labores de conducción, esas dependencias superiores han agrupado una enorme cantidad de dependencias administrativas y de recursos humanos, compuestos básicamente por *personal policial uniformado y armado*. En numerosos casos, éste ha pertenecido a un escalafón o agrupamiento especializado de índole profesional, técnica y/o administrativa, aunque manteniendo su carácter de personal policial uniformado y armado. Pero en la mayoría de los casos, se trató de personal perteneciente a agrupamientos o especialidades operativas, y su altísima aglutinación en dichas dependencias administrativas significó una sensible reducción de las plantillas de recursos humanos abocados al desarrollo de labores operacionales de carácter preventivo o investigativo, vulnerando así no solamente la capacidad operativa de la fuerza, sino esmerilando la necesaria profesionalización que el personal policial debe tener al afrontar cotidianamente sus funciones. De este modo, las tareas de administración general, la gestión financiera, contable, económica y patrimonial, la asistencia jurídica y judicial, las relaciones institucionales, y otras tareas no operacionales han sido, en definitiva, llevadas a cabo por personal operacional, sin que en las instituciones de referencia se hubieran ensayado o conformado agrupamientos específicos compuestos por *personal civil sin estado policial* puntualmente preparado y especializado en el desarrollo de las citadas labores.

En tercer término, otro rasgo organizacional del modelo tradicional estuvo dado por una suerte de *centralismo organizacional*, en cuyo marco se con-

formaron instituciones altamente centralizadas sin ningún atisbo o modalidad organizacional de distribución espacial del mando o del funcionamiento a través de diferentes instancias de desconcentración o descentralización. La estructura resultante ha sido altamente burocratizada, macrocefálica, financieramente cara y, al mismo tiempo, sobrecargada de tareas y de labores administrativas, con instancias de dirección y mando superior carentes de información completa, actualizada y detallada sobre la propia institución, su desarrollo operacional y logístico, sus recursos humanos y, en particular, sobre las problemáticas delictivas y de la violencia, que constituyen —o deberían constituir— el objeto de las estrategias de prevención, conjuración e investigación criminal llevadas a cabo por la propia policía. A su vez, esta impronta generó una notable rigidez organizacional y cercenó la posibilidad de estructurar un esquema institucional dinámico y polivalente en el desarrollo de las tareas policiales, puesto que impidió que la cúpula policial pudiera llevar a cabo un proceso integral y eficiente de toma de decisiones y de planificación y evaluación estratégico-operacional, en el marco de una organización que comprendía miles de efectivos y numerosas unidades operacionales abocadas a desarrollar sus actividades en vastas extensiones territoriales.

Asimismo, la enorme complejidad de las problemáticas delictivas y de aquellas vinculadas al mantenimiento del orden público a las que se debió hacer frente ponderó más aún estos defectos orgánicos y funcionales. Dichas problemáticas detentaron una significativa diversidad de manifestaciones, se expresaron a través de diferentes modalidades criminales y mostraron poseer un gran dinamismo. Ante ello, la organización policial tradicional no contó, en general, con unidades espacialmente descentralizadas de planificación, mando, ejecución táctico-operacional y evaluación a los efectos de alcanzar niveles aceptables de eficiencia y eficacia en las labores preventivas, conjurativas e investigativas en ámbitos territoriales o funcionales más acotados y tangibles. Así, la ausencia de redistribución espacial de la estructura operacional de la policía y de una aproximación del mando policial a dichas dinámicas y cambiantes problemáticas delictivas les restó dinamismo y ductilidad táctico-operacional a las labores policiales.

En este marco, y pese a los evidentes anacronismos organizacionales señalados, todo intento de reforma institucional basada en el desarrollo de diferentes formas de descentralización orgánico-funcional, aun atenuada, ha sido recurrentemente apreciado en el interior de la institución policial como una manera de desarticulación o desguace.

En cuarto término, el modelo tradicional de policía detentó un significativo nivel de fragmentación funcional entre las labores básicas dadas por la pro-

<sup>18</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Derecho penal...*, op.cit., p. 19.

ducción de inteligencia criminal, las operaciones y el desarrollo logístico e infraestructural. En las instituciones policiales tradicionales ha existido una pronunciada separación organizativa y funcional entre estas instancias nucleares, las que, en general, han sido desempeñadas por diferentes dependencias o direcciones orgánicas entre las que primó una notable fragmentación y compartimentación institucional. Las unidades de inteligencia policial han contado con una estructura de mando y un sistema operacional propios y diferenciados de la estructura operacional de la institución. Sus labores generalmente se han restringido a un acopio no planificado de datos e información bruta —generalmente provista por informantes vinculados a la policía— y casi nunca se han desarrollado en su ámbito las labores de análisis criminal necesarias para producir el cuadro de situación delictivo sobre la base del cual las unidades operacionales deberían planificar y llevar a cabo las acciones e intervenciones preventivas, conjurativas o investigativas. El vínculo entre las áreas de inteligencia policial y las unidades operacionales ha sido esporádico y se ha articulado en torno de relaciones personales más que de lazos institucionales.

Otro tanto ha ocurrido con la logística referida al desarrollo infraestructural y al desenvolvimiento de los sistemas de comunicaciones e informáticos, de armas y de movilidad. Habitualmente, estos aspectos han sido abordados y administrados por dependencias exclusivamente dedicadas a la adquisición y compra de materiales, en estrecha vinculación con el circuito de proveedores pero de manera desvinculada de la estructura operacional de la policía, pese a que, en verdad, su planificación y desarrollo deberían haber derivado de los requerimientos operacionales surgidos del contraste entre las problemáticas delictivas existentes y el estado de situación institucional del aparato policial.

En consecuencia, en el modelo tradicional de policía, la planificación y el desarrollo operacional no se asentaron ni giraron en torno del cuadro de situación actualizado de las problemáticas delictivas sobre las que se pretendía actuar y, al mismo tiempo, el soporte logístico de las intervenciones operacionales no se ajustó a éstas, todo lo cual generó una situación de deficiencias operacionales significativas. En suma, tanto la inteligencia criminal como la estructura logística del sistema no se desarrollaron como instancias subordinadas y subsidiarias del núcleo operacional de la fuerza.

En quinto lugar, el modelo tradicional se articuló sobre la base de un régimen profesional militarista, signado por una carrera policial de corte netamente castrense. Las estructuras jerárquicas internas de la institución se han integrado desde sus orígenes, en el nivel de los mandos directivos, por el personal superior, conformado por la oficialidad policial —oficiales superiores, oficiales jefes

y oficiales subalternos— y, en el plano subordinado, por el personal subalterno, conformado por la suboficialidad policial —suboficiales superiores, suboficiales subalternos, agentes y aspirantes o cadetes—. Ambas instancias han constituido compartimentos estancos que emularon las estructuras orgánicas castrenses, basadas en la diferenciación entre la franja de miembros de conducción y el resto de la institución, compuesto por el escalón subordinado inferior.

Asimismo, casi sin excepción, las carreras profesionales se han estructurado como sistemas cerrados, estancos, y con una impronta no asentada en parámetros de profesionalidad basados en el mérito y el desempeño policial. La dilución de la diferenciación entre los agrupamientos policiales básicos —operativo y de servicios— y, en su marco, la desnaturalización funcional del agrupamiento operacional mediante el desempeño de labores no policiales de tipo administrativas, técnicas y de servicios por parte de numerosos efectivos pertenecientes a dicho agrupamiento; el predominio absoluto de la ocupación de los cargos orgánicos superiores o de dirección por designación discrecional de la cúpula sobre la base del criterio único del grado jerárquico; la impronta exacerbadamente piramidal de estructura jerárquica y de ejercicio de la superioridad sobre la base exclusiva del grado jerárquico, sumado a la excesiva cantidad de niveles jerárquicos existentes en cada categoría policial; la existencia de una carrera institucional marcadamente verticalista, con una única posibilidad de ascenso al escalón jerárquico superior asentada predominantemente en la antigüedad del personal y no en su capacitación o desempeño profesional; y un sistema de formación y capacitación rígido y funcionalmente estructurado en torno de la reproducción de las concepciones doctrinales, orgánicas y funcionales propias del modelo tradicional de policía, dieron forma a una organización de tipo castrense que resultó rígida, desprofesionalizada y fuertemente controlada desde la cúpula. La carrera profesional estuvo determinada, así, por diferentes aspectos en gran medida ajenos a la especialización, la calidad del desempeño y la capacitación profesional.

La estructura de la mayoría de las policías no tiene régimen alguno que profesionalice su sistema de pases y ascensos. Éstos son resueltos por la jerarquía de cada fuerza, respetando los requerimientos de la estructura de mandos, a través de la Junta de Calificaciones. El ascenso se otorga siempre al grado inmediato superior y puede ser ordinario o extraordinario. El ascenso ordinario se confiere anualmente para satisfacer necesidades orgánicas de la fuerza. El ascenso extraordinario puede producirse por un acto destacado de servicio, por pérdida de las aptitudes físicas y/o psíquicas en cum-

plimiento del deber, o por pérdida de la vida en las mismas circunstancias (*postmortem*). Las condiciones para los ascensos son la antigüedad en la categoría y no tener sumarios internos. Fuera de estas condiciones, en la mayoría de las policías [...] no hay ningún tipo de evaluación u obligación de seguir cursos especiales, según el tipo de actividad a la que se oriente el personal.<sup>19</sup>

A tono con estos aspectos, entretanto, el ejercicio de la superioridad jerárquica ha constituido el eje estructurante básico de la institución policial. El ejercicio del mando y la obediencia sobre dicha base ha sido más importante que la prestación misma del servicio policial de protección a los derechos de las personas, según reza en las normas policiales, puesto que aquel ejercicio ha sido la base de legitimación y de trabajo en la vida cotidiana de la institución policial. Todo ello, asimismo, fue convalidado por el hecho de que otras modalidades de ejercicio de la superioridad —por cargo o por misión o función específica— quedaron subsumidas en la “cadena de mando jerárquico” asentado en la antigüedad y el grado. Como se dijo, en el modelo tradicional la ocupación de cargos orgánicos de dirección superior o de supervisión media quedó atada al grado y a la superioridad derivada de él. Todo el andamiaje funcional y orgánico se articuló en torno de la superioridad jerárquica, con lo cual la orientación, las perspectivas y las directivas de la cúpula policial fueron identificadas como las de la institucionalidad policial misma. La policía era lo que su cúpula quería que fuera, más allá de lo establecido de modo formal por las bases normativas, organizativas y funcionales.

La cadena de mando representa un recurso disciplinario pero también una explicación para todo. En ese entramado, los “superiores” juegan un papel central. Sus decisiones siempre tienden a dominar y su poder radica en cómo logran controlar a los demás eslabones de la cadena sin tener que supervisar en detalle cada una de sus acciones. Para eso cuentan con el grado y el mando. Formalmente se supone que las decisiones tomadas por “los jefes” responden a la misión o a los objetivos que la propia institución tendría que cumplir. Los policías que se ubican en los subsecuentes escalafones tienen la responsabilidad de ejecutarlas y de ordenar a su

personal que las cumpla. Esta lógica norma y determina las maneras de estar de un individuo en la policía. Obedecer es la consigna. [...] Sin embargo, esta consigna jerárquica ha sido la plataforma sobre la que ha cobrado peso otra serie de clasificaciones que van más allá de lo que la doctrina o los reglamentos señalan y que también norman el “estar y pertenecer” de todo policía.<sup>20</sup>

Otro aspecto relevante del régimen profesional propio del modelo tradicional lo ha configurado el sistema de formación y capacitación policial. Éste, en general, ha sido estructurado sobre la base de la reproducción de los parámetros doctrinales, orgánicos y funcionales propios de aquel modelo tradicional asentado en una concepción policialista de la seguridad pública y en la exaltación de la autonomía institucional y del autogobierno del sistema. De acuerdo con la consideración ampliamente extendida de que la formación policial de base inculca los valores, las orientaciones, los marcos de referencia cultural e institucional, las rutinas y los hábitos institucionales que se reproducirán a lo largo de toda la carrera profesional, todo lo cual, por cierto, se ajusta a la legalidad y a las funciones institucionales de la policía, nuestras policías han secundarizado al destacamento o a las unidades como el ámbito real y efectivo en el que, en verdad, se producen y reproducen la cultura y las prácticas policiales y han ocultado la incidencia determinante que el mando jerárquico tiene en la transmisión de los valores y hábitos.

Como todo grupo ocupacional, la policía desarrolla reglas reconocidas y distintivas, costumbres, percepciones e interpretaciones de la realidad en la que está inserta. La transmisión de esos valores, como se dijo, suele darse de manera implosiva, a través de la interacción con el ambiente y de la unificación de criterios, los que a su vez parten de las representaciones ahí dentro acerca de la disciplina, la jerarquía, la subordinación y el servicio. Los policías, al pertenecer a la institución, van reconociendo el conjunto de conductas de rol apropiadas, desarrollan habilidades y destrezas laborales, y se van ajustando a las normas y los valores del grupo y de la institución. Estos procesos no han sido predeterminados con rigidez; implican transacciones entre la situación y el individuo, por tratarse de una secuencia de adaptación laboral, social e institucio-

19 Centro de Estudios Legales y Sociales, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1998, pp. 84 y 85.

20 Suárez de Garay, María Eugenia, *Los policías...*, *op. cit.*, pp. 253 y 254.

nal. De ahí se van configurando los modos de ser policía y los sujetos se van apropiando de un saber específico, que trae consigo ciertos modos de comunicación intersubjetiva; en el ámbito de la cultura policial, éstos se presentan más como procesos de comunicación vertical, jerarquizada y competitiva, por estar sustentados en una fuente y en un principio de jerarquía funcional. Un universo de valores donde el jefe “siempre tiene la razón” es también uno donde las razones no son discutidas y cada uno debe dar muestras de haber “comprendido” y asimilado el código del engranaje policial. [...] El policía se construye en su tránsito por la institución y en el proceso de interiorización de la cultura policial que va adaptando, modificando y ajustando a su acción cotidiana.<sup>21</sup>

Además, en el sistema de formación policial tradicional han predominado una concepción y una institucionalidad altamente militarizadas y cerradas, articuladas básicamente en torno del entrenamiento disciplinario de “orden cerrado”, de una estructura docente autorreferenciada y de un régimen de internación o encierro del estudiante –denominado habitualmente “cadete”–. Ello, asimismo, ha estado apuntalado por la vigencia de una estructura curricular y pedagógica de carácter holística y enciclopedística, desfavorable a la formación de conocimientos y competencias profesionales especializadas, lo que generó una significativa desconexión entre aquella estructura curricular y pedagógica y las labores policiales concretas, y fue favorable a la estructuración de un régimen educativo insertado institucionalmente en la carrera profesional del policía como instancia central –junto con el desempeño profesional– para las promociones y la ocupación de cargos orgánicos de conducción.

Así, en nuestras policías, como ocurre en otras partes del mundo, según el especialista holandés Van Vierssen, la brecha existente entre la formación inicial formal y la práctica concreta ha sido muy amplia, y ello ha implicado un contraste notable entre los valores y las concepciones formales en los que se ha asentado aquella formación y la vida institucional concreta de la policía.

En todas partes se ve a policías que vienen con nuevas ideas de una academia –en la mayoría de los casos, de una academia policial–, y todos reconocen que apenas salen de la academia son recibidos en

la función con la misma frase: “Olvidense de lo que aprendieron en la escuela, ahora vamos a enseñarles cómo es la realidad” [...].<sup>22</sup>

Ahora bien, dicha brecha ha estado solamente referida a las labores institucionales de la policía en democracia, pero no al principio estructurante de la educación policial dado por la *subordinación a la superioridad*. En este aspecto, lo que se ha enseñado y aprehendido en la academia policial ha sido un fiel reflejo de la práctica policial concreta en las unidades operacionales de la institución, es decir, la subordinación plena a la superioridad como instancia fundamental de la vida institucional.

En sexto término, el modelo tradicional de policía ha supuesto también la existencia de un *sistema de control policial deficiente*, caracterizado por la debilidad y la insuficiencia de los mecanismos y procedimientos efectivos para dar cuenta de la corrupción y los abusos institucionales, así como por la sujeción de dicho sistema al control y la manipulación de parte de la cúpula policial y su instrumentación como instancia de control de dicha cúpula sobre el resto de la institución.

Dicho sistema de control no ha contado con mecanismos e instancias organizacionales abocadas específicamente a la elaboración y actualización permanente de un cuadro de situación de la corrupción y los abusos policiales a través de la recepción, sistematización y procesamiento de las faltas y/o delitos cometidos por el personal, el análisis cualificado de dicha información y la identificación de problemáticas disciplinarias y delictivas particulares que resulten recurrentes. Tampoco ha supuesto el estudio y análisis de las situaciones de riesgo que permitiesen identificar aquellos factores o condiciones institucionales y/o sociales que favorecen o determinan las diferentes modalidades de corrupción y abusos policiales que configuran las problemáticas disciplinarias y delictivas particulares, ni se han desarrollado programas o modalidades de intervención tendientes a actuar preventiva o conjurativamente sobre éstos. Otra carencia significativa estuvo dada por la falta de mecanismos de auditorías preventivas en cualquier dependencia o unidad de la institución policial, tendientes a prevenir faltas disciplinarias y actos de corrupción mediante la realización de inspecciones integrales o parciales, requerimientos de documentación o de cualquier otro elemento o solicitudes

21 *Ibid.*, pp. 210 y 211.

22 Van Vierssen, Dirk, “Es imposible cambiar la policía sólo mediante la educación” (entrevista), en diario *Clarín*, Buenos Aires, 6 de mayo de 2007.

de informes, o, en su defecto, a realizar investigaciones preliminares —destinadas a detectar e identificar la posible comisión de faltas y/o delitos en dependencias o unidades consideradas de riesgo, o sobre las que existen elementos de convicción o situaciones de sospecha, e individualizar a sus presuntos autores y colectar, a través de averiguaciones y pesquisas preventivas— o investigaciones sustantivas de faltas y delitos que fueran denunciadas o conocidas de oficio.

Del mismo modo, se han llevado a cabo esfuerzos institucionales tendientes a instaurar un conjunto de principios y procedimientos fundamentales y a traducirlos tanto a las prácticas como a las bases organizativas de la institución policial. Ello se ha hecho siguiendo lineamientos de profesionalización basados en la adecuación permanente y efectiva de la actuación policial a los principios de legalidad propios de un Estado democrático de Derecho y en procura de la preservación permanente de los derechos básicos de los efectivos durante el ejercicio de sus tareas dentro de la propia organización.

En gran medida, este conjunto de deficiencias respondió a la estructuración desde las propias cúpulas policiales de ciertas prácticas institucionales favorables al desarrollo de hechos y circuitos de corrupción generalizados, así como a la comisión de actos de abusos policiales como acciones rutinarias admitidas y alentadas para el desarrollo exitoso de labores preventivas, investigación de delitos y tareas de mantenimiento del orden público.

Y, en séptimo lugar, el modelo tradicional de policía supuso una estructura de personal irracional signada por la existencia de una distribución deficiente de recursos humanos y por la ocupación de una parte significativa del personal, que debería haber estado abocada a las labores operativas de seguridad preventiva y compleja, en el desempeño de tareas no policiales, tales como el desarrollo de labores administrativas —ya sea dentro de las estructuras superiores del mando, del Ministerio del ramo o de otras dependencias de la administración pública o del Poder Judicial— o el cuidado de la seguridad personal de funcionarios judiciales, políticos, legisladores, dignatarios y otros. También se destinó una importante porción de efectivos a la custodia de personas detenidas —que se encontraban en situación de procesadas y hasta condenadas judicialmente— en locales policiales y a su traslado diario a diferentes sedes judiciales o sanitarias.

En la mayoría de los casos, esa ocupación irracional de personal en este conjunto de labores no policiales, ya sea dentro como fuera de la institución, bien podría haber sido desarrollada por otros funcionarios o empleados no policiales y, casi siempre, ese dispendio de personal ha sido innecesario dado

que en esos ámbitos, en verdad, sólo desempeñaron tareas policiales “en los papeles”. Muchos de los policías asignados a labores de custodia de dignatarios, políticos y magistrados no desarrollaban tareas de protección de estas personas, sino que estaban “acobachados” o “guardados” realizando actividades de oficina. Todo esto convirtió a las instituciones tradicionales en organismos “polirrubro” abastecedores de recursos humanos a organismos e instancias de otros poderes, lo que generó dos consecuencias perniciosas para la policía. En primer lugar, le quitó a esta institución una enorme cantidad de recursos humanos preparados para el desarrollo de labores policiales, al destinarlos al desempeño de tareas no policiales dentro y fuera de la institución. Y, en segundo término, les permitió a las cúpulas contar con “influencias” extrainstitucionales sobre el Poder Judicial o político, beneficiado con ese traspaso irracional de personal policial a dichas instancias.

*La táctica de la sospecha. Bases funcionales del modelo tradicional de policía:* Con relación a los basamentos funcionales, es decir, a las prácticas policiales regularmente desenvueltas por la policía, el modelo tradicional supuso el predominio de rutinas y hábitos caracterizados por un sesgo *autoconservativo*, centralmente orientados a desarrollar acciones claramente inscritas en una perspectiva belicista de control delictivo, y a la preservación de la institución policial en forma autodefinida y autosustentada más que al desarrollo de una labor eficiente de protección ciudadana.

El policiamiento tradicional ha estado generalmente orientado al ejercicio de formas de *control social extrainstitucional*, encaminadas principalmente a la inspección y disciplinamiento de todo tipo de conducta —en general de acciones no delictivas— inscritas en conceptos amorfos de salubridad y moralidad pública, o de diferentes formas de protesta o movilización social o de personas —en su mayor parte, socialmente vulnerables— consideradas y estigmatizadas por la propia policía como “peligrosas” o proclives a cercenar el orden público, según una visión autoimpuesta de éste asentada, casi siempre, en una perspectiva marcadamente clasista, étnica, religiosa y/o racial. Vale decir, en el modelo tradicional, la policía, antes que centralizarse en el control de delitos, se autoproyectó como una instancia de resguardo institucional de una concepción de orden público no delimitado al sistema penal y contravencional positivo, sino, más bien, determinado por los criterios de decencia pública y de buenas costumbres autodefinidos por la propia institución, y generalmente expresados en resoluciones y normas administrativas adoptadas autónomamente por ella.

En nuestro país, históricamente, la idea de seguridad estuvo asociada con el concepto de orden público, más emparentado con las concepciones de la defensa social del Estado —en la cual sospechoso es todo aquel que subvierte el orden previamente establecido— que con una concepción ligada a la defensa de las libertades y los derechos de las personas, incluidos aquí los de propiedad. En base a esta concepción, el Estado delegó en la agencia policial amplias facultades —de las cuales los edictos policiales fueron su mejor exponente— para garantizar la vigencia de dicho orden. Este “derecho policial” subterráneo no sólo desconoció las garantías del proceso penal, sino que, además, fue utilizado para justificar la ejecución de una política de prevención basada en detenciones de miles de personas consideradas “sospechosas”.<sup>23</sup>

En este marco, el grueso de las normas orgánicas policiales ha contenido estos preceptos destinados a proyectar a la policía como una institución de control social mediante la prevención y represión de actos de “escándalo público” o de “toda representación impúdica” que no “guarde las formas determinadas por la moral” y que, aunque no estuvieran previstas por la ley, pudieran afectar “el orden público, la moral y buenas costumbres”.<sup>24</sup> Y toda esta impronta socialmente disciplinante se tradujo en labores policiales regulares y masivas de identificación —mediante la confección de “prontuarios” y “fichas de identidad” siempre reservadas—, seguimiento y vigilancia de todas aquellas personas imputadas de la comisión de un delito o de una falta o contravención, o que resultasen sospechosas o de actitud dudosa para la propia policía.

Las técnicas policiales preventivas actuales expresan una forma de pensar la prevención del delito [...] en torno de la idea de “*prevención ante-delictum*”: la *táctica de la sospecha*. Prevenir el delito implica

23 Chillier, Gastón, “La sanción del Código de Convivencia Urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal”, en Centro de Estudios Legales y Sociales, *Las reformas policiales en la Argentina*, Documentos de Trabajo, Buenos Aires, diciembre de 1998, pp. 7 y 8.

24 Véase, por ejemplo, el decreto 6580/58 —publicado en el Boletín Oficial del 31 de julio de 1958— mediante el cual se aprobó la reglamentación de la Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina actualmente vigente.

actuar sobre un sujeto o un grupo de sujetos definidos de acuerdo a determinados criterios de valoración —en base a rasgos de sus identidades personales y sociales— como peligrosos o sospechosos, en función de estar por realizar un hecho calificado por la ley penal como delito.<sup>25</sup>

Un aspecto que ha reflejado esta orientación estuvo dado por las facultades policiales para detener personas sin autorización judicial. En general, las policías cuentan con la potestad de detener, con fines de identificación, a toda persona sospechosa de estar vinculada a algún hecho delictivo o contravencional, para conocer sus antecedentes y “medios de vida” según ciertas prescripciones normativas, y a hacerlo por un período determinado de tiempo en determinadas circunstancias que lo justifiquen. En algunos casos, esta esfera de actuación discrecional de la policía se amplió hasta comprender también la facultad de revisar los efectos que porten las personas en sus ropas, que lleven en su poder o que tengan en los vehículos en que se movilizan, y de secuestrarlos cuando, a criterio de la policía, puedan constituir instrumentos, elementos o productos del delito o, inclusive, cuando peligre el orden público, así como también de requisar el transporte de cargas o el transporte público de pasajeros en las mismas circunstancias.<sup>26</sup>

Sin dudas, la dificultad práctica de que, en un procedimiento preventivo, la policía pudiera determinar si los objetos de la revisión o requisa constituían fehacientemente elementos, instrumentos o productos de un delito, así como la autorización para que determinara la gravedad, urgencia o peligrosidad de la situación que daba lugar al secuestro de los referidos objetos y la detención de las personas sospechosas, todo ello sin los debidos controles, hizo que tal prerrogativa no solamente no resultara un instrumento eficaz en la prevención y conjuración de delitos o en su eficiente esclarecimiento, sino que dio lugar a la sistemática producción de todo tipo de abusos y extralimitaciones policiales.

25 Sozzo, Máximo, “¿Hacia la superación de la Táctica de la Sospecha? Notas sobre la prevención del delito e institución policial”, en Centro de Estudios Legales y Sociales, *Las detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires*, Documentos de Trabajo, Buenos Aires, 1999, pp. 39 y 40.

26 En un procedimiento preventivo, difícilmente la policía pueda determinar si los objetos de la revisión o requisa constituyen fehacientemente elementos, instrumentos o productos de un delito. Asimismo, queda en manos de la policía la determinación de la gravedad, urgencia o peligrosidad de la situación que amerite el secuestro de los referidos objetos y la detención de las personas sospechosas.

Por su parte, el accionar policial tradicional, como derivación de las concepciones decimonónicas de la guerra, ha estado signado por un sesgo marcadamente terrorista, en cuyo marco las labores de seguridad llevadas a cabo eran eficientes y disuasivas del delito si implicaban una plena ocupación del espacio territorial por parte de un número elevado de policías desarrollando tareas de vigilancia y control mediante intervenciones reactivas, y no mediante operaciones planificadas sobre la base de la recolección y el tratamiento analítico de información fidedigna sobre la dinámica delictiva.

Ante el aumento delictivo, la labor policial quedó vinculada, así, a la instalación de nuevas dependencias y unidades, así como al aumento de la dotación del personal y a la ampliación de la infraestructura de movilidad operacional —vehículos y otros medios de locomoción—, en procura de la “saturación” de la presencia policial en la vía pública, pero nunca a nuevas modalidades de policiamiento focalizado asentado en una apreciación adecuada y actualizada de las diferentes problemáticas delictivas sobre las que debe actuar una policía.

Asimismo, las modalidades tradicionales de policiamiento han conllevado, además, el predominio de una forma de policiamiento disuasivo y reactivo, centralmente basado en el uso directo y masivo de la fuerza como metodología sobresaliente de acción institucional y siguiendo criterios de “mano dura”. La asimilación de la prevención policial con la “disuasión” ha determinado que el accionar policial se tradujera predominantemente en intervenciones reactivas sólo posibles a través de la presencia de un número elevado de policías en la calle, más que en acciones planificadas sobre la base de la recolección y el tratamiento analítico apropiado de información fidedigna sobre el delito.

La disuasión consiste en convencer al adversario de que los inconvenientes que le provocaría atacar superan en mucho las ventajas que sacaría de este hipotético ataque. El aparato policial, desde esta perspectiva, tendría que generar la sensación de omnipresencia en todos los rincones, aunque esto no respondiese a la realidad por falta de efectivos. Esto explica que la mayoría de los responsables policiales [exponentes de este modelo] establezcan como elemento de prevención únicamente el aumento de la presencia de agentes en la calle y sólo en algún caso la recogida del máximo posible de información para planificar más adecuadamente la presencia disuasoria de agentes disponibles en los lugares adecuados. Es decir, tratar de convencer al delincuente potencial (y, por exten-

sión, al infractor en general) de que, si infringe, lo más probable es que se le coja.<sup>27</sup>

La modalidad de policiamiento reactivo y de choque ha constituido un marco determinante para la configuración del *uso regular y directo de la fuerza* como método predominante de intervención policial. La organización y el funcionamiento policial estuvieron orientados al desenvolvimiento de un accionar esencialmente coercitivo frente al delito. Éste ha sido entendido como una disfunción, anomalía o epidemia desestabilizadora de la vida social sobre la que debe reaccionar la policía, presentando a la sociedad como un “campo de batalla” cuyos actores excluyentes son, justamente, los delincuentes y la policía. La comunidad no es más que un actor secundario y pasivo o, si se quiere, un mero escenario en cuyo centro se desarrolla la *dialéctica de la guerra*, que, en el marco de esta visión castrense de la seguridad, ha servido para justificar y legitimar toda forma de policiamiento de choque y violento.

Ello, por su parte, ha creado condiciones propicias para la producción sistemática de formas abusivas de violencia policial. Ésta, en algunos casos, se manifestó a través de actuaciones premeditadamente arbitrarias e ilegales y, en otros casos, no fue más que la consecuencia no buscada de la impericia policial.<sup>28</sup> Los abusos y extralimitaciones que resultan de la utilización innecesaria de la fuerza por parte de la policía en el cumplimiento de sus tareas preventivas o investigativas en general no han sido vividos como tales por parte de los agentes que los protagonizaron y, en la mayoría de las ocasiones, esta forma de accionar violento es considerada como un medio legítimo y neces-

27 Fernández, Manuel Martín, *La profesión de policía*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 1990, p. 116.

28 James Fyfe distingue adecuadamente entre la violencia policial que es “extralegal y abusiva” y aquella que es “simplemente el resultado innecesario de la incompetencia policial”. Según este autor, esta distinción es esencial dado que ambos tipos de violencia responden a diferentes causas y motivaciones. Mientras la violencia extralegal supone el “uso premeditado e injusto de la fuerza de parte de los agentes policiales, quienes conscientemente sobrepasan los límites de sus cargos”, la violencia innecesaria ocurre cuando “agentes bien intencionados se muestran incapaces de enfrentarse con situaciones sin utilizar el recurso de la fuerza en forma innecesaria y apresuradamente” (Fyfe, James, “The Split-Second Syndrome and Other Determinants of Police Violence”, en Dunham, Roger y Alpert, Geoffrey, *Critical Issues in Policing. Contemporary Readings*, Waveland Press, Inc., Illinois, 1997, p. 531).

sario tanto para el desempeño de sus labores como para la obtención de resultados positivos en sus funciones. Por lo tanto, en el interior de la institución policial, esta modalidad abusiva de actuación se ha convertido para sus integrantes en una práctica habitual y válida, que ha sido transmitida y socializada de manera institucional y sistemática dentro, todo lo cual fue apuntado por la ausencia de una política planificada de formación y capacitación permanente del personal y por la falta de dispositivos integrales de control de la legalidad y del desempeño institucional de la policía.

Las deficiencias de la educación e instrucción policial formalizada, así como la ausencia de controles internos y externos, resultan en que la mayor parte del aprendizaje se realiza cuando los policías están ocupando ya cargos operativos. Así, lo que se aprehende está fuertemente vinculado a lo que podría denominarse una "subcultura policial". Ésta transmite los usos y costumbres, y resuelve los problemas cotidianos de la práctica policial, por fuera de lo que los reglamentos y leyes prescriben. [...] En ocasiones, la subcultura policial está integrada por la cultura de la impunidad, de la violencia, de la fabricación de pruebas y de los apremios ilegales.<sup>29</sup>

Por su parte, en el policiamiento tradicional, la postulación y legitimación del uso abusivo de la fuerza innecesaria alentó la reproducción sistemática de formas de violencia ilegal, lo que favoreció la dilución del límite entre el delito y la actividad policial, entre los delincuentes y la policía, ya que habilitó la utilización de medios ilegales como forma ordinaria de desempeño de las labores habituales, tales como la construcción de versiones falsas de los acontecimientos protagonizados por la policía en el desempeño de sus funciones preventivas o investigativas; el ocultamiento, destrucción o la fabricación de pruebas y evidencias tanto para incriminar a personas inocentes como para desincriminar a policías o a personas protegidas sospechadas de la comisión de delitos; la falsificación o manipulación de testimonios o la preparación de testigos; la intimidación, la amenaza y la represalia sobre testigos o víctimas; la efectivización de apremios y torturas sobre personas imputadas de delitos o sobre inocentes; la desaparición o ejecución de personas; y los robos o hurtos de objetos o propiedades, entre otras manifestaciones.

<sup>29</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales, *La inseguridad policial...*, op.cit., p. 83.

Asimismo, la recurrente estructuración de prácticas policiales asentadas en el empleo regular de estas formas de violencia ilícita ha contribuido, por cierto, a la conformación de una modalidad de *policiamiento regulatorio del delito*, mediante la participación policial directa e indirecta en actividades ilícitas desenvueltas por delincuentes ocasionales o profesionales o por diversas organizaciones o grupos criminales, mediante el desarrollo de diferentes formas de complicidad, encubrimiento y protección a dichas actividades y sus autores o a través de la intervención regular de policías,<sup>30</sup> lo cual ha conformado un verdadero *sistema institucional paralelo y subterráneo*.

Todas las agencias ejecutivas [en particular, las agencias policiales] ejercen poder punitivo al margen de cualquier legalidad o con marcos legales muy cuestionables, pero siempre fuera del poder jurídico. Esto provoca que el poder punitivo se comporte fomentando empresas ilícitas [...], donde es claro que cualquier agencia con poder discrecional termina abusando del mismo. Este abuso configura el sistema penal subterráneo que institucionaliza la pena de muerte

<sup>30</sup> En el caso de la policía bonaerense, el caótico cuadro de descomposición institucional al que había llegado hacia fines de los años noventa fue claramente expresado en el *Informe de Gestión* elaborado y difundido en abril de 1999 por el entonces ministro de Justicia y Seguridad provincial, Carlos Arslanián: "[...] Esa situación de anarquía y descontrol, aunada a un sistema procesal penal antiguo que le permitía [a la policía] llevar adelante la instrucción de las causas criminales con escaso o sin control judicial, desembocó en los hechos que hoy conocemos y que fueron 'patrimonio' del conjunto de la organización policial, tal como que: algunos policías a cargo de la lucha contra el narcotráfico traficaban drogas; algunos policías eran encubridores de los delitos cometidos por algunos de ellos mismos o por otras personas; algunos policías a cargo de descubrir bandas dedicadas a la sustracción de automotores eran partícipes de esas mismas sustracciones; algunos policías eran extorsionadores de personas sospechadas de la comisión de delitos aparentando una causa judicial o suprimiendo u omitiendo la producción de prueba incriminatoria a cambio de dinero u otros favores; algunos policías eran partícipes de homicidios de personas que por su actividad pudieron poner al descubierto sus maniobras delictivas o la de otras personas asociadas a aquellos; algunos policías hicieron de la aplicación de tormentos una práctica sistemática; algunos policías fueron partícipes de la desaparición de personas o de la apropiación de niños hijos de desaparecidos; en fin, algunos policías contribuyeron de alguna forma a la comisión de uno de los crímenes más violentos y más terribles de nuestra historia como el atentado a la Asociación Mutual Israelita de la Argentina" (en Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, *Informe de gestión*, La Plata, abril de 1999).

(ejecución sin proceso), desapariciones, torturas, secuestros, robos, botines, tráficos de tóxicos, armas y personas, explotación del juego, de la prostitución, etc. La magnitud y modalidades del sistema penal subterráneo dependen de las características de cada sociedad y de cada sistema penal, de la fortaleza de las agencias judiciales, del equilibrio de poder entre sus agencias, de los controles efectivos entre los poderes, etc.<sup>31</sup>

En el modelo tradicional, la generalización de este conjunto de prácticas se fue desarrollando al amparo de la pasividad o del silencio de los oficiales y suboficiales, que no han participado directa o indirectamente en este conjunto de acciones y actividades ilícitas, lo que no sólo ha hecho que resultaran normales y justificadas en el interior de la institución, sino que, además, han sido regularmente transmitidas, estimuladas y organizadas desde las propias jefaturas institucionales de la policía.

De este modo, ha ido constituyéndose una subcultura policial asentada en un conjunto de comportamientos, significaciones, usos y costumbres que fueron validados y reproducidos en el interior de la propia institución de forma paralela y contraria a los reglamentos y leyes regulatorias de la labor policial, todo lo cual les otorgó a las prácticas policiales regulatorias del delito una impronta simbólica de validación.

#### CAJA SUCIA

Por su parte, el corolario más significativo del policiamiento regulatorio del delito ha sido el establecimiento de un circuito estable de *autofinanciamiento ilegal de la policía*, generado en un conjunto de dádivas y fondos provenientes de diversas actividades irregulares o delictivas permitidas, protegidas o llevadas a cabo por los propios agentes policiales. Tradicionalmente, estos fondos derivaron del cobro de cánones o sobornos provenientes de la prostitución, el juego clandestino y de ciertas actividades irregulares o ilegales como las desarrolladas por los vendedores callejeros o ambulantes, las adivinas o los encargados o propietarios de prostíbulos, albergues transitorios o lugares nocturnos sin autorización legal de funcionamiento. Sin embargo, más recientemente, el financiamiento ilegal de las policías también se ha alimentado mediante el cobro de coimas, las extorsiones, los robos o hurtos menores y, en particular, me-

dante actividades delictivas complejas tales como el tráfico y comercialización de drogas, el robo calificados de vehículos o de mercancías en tránsito, los asaltos a entidades bancarias o a transportes de caudales, el secuestro de personas, el tráfico ilegal de personas y la esclavización de otras para el negocio de la prostitución, es decir, actividades inscritas en la criminalidad organizada. El significativo despliegue territorial de este conjunto de actividades, el establecimiento de ciertos lugares y zonas identificables como bases operativas y logísticas para su concreción, la intervención en ellas de diferentes grupos y subgrupos delictivos encargados del desenvolvimiento de las distintas funciones de la organización, y el gran desarrollo operativo, logístico y de inteligencia de las bandas que lo protagonizan, permiten deducir que el crecimiento y la consolidación de este tipo de criminalidad ha sido favorecido directa o indirectamente por la regulación policial, ya sea por impericia, por complicidad o por intervención efectiva en el negocio delictivo.

En general, en el interior de la institución policial se fueron configurando dos dispositivos ilegales de recaudación de fondos provenientes de actividades irregulares o prohibidas. El primero de ellos se estructuró a través de los mecanismos de recaudación tradicional o histórica de la policía, cuyos recursos se originaron en actividades ilícitas de menor porte que han contado con un abarcativo grado de tolerancia institucional y con un elevado nivel de aceptación social, tales como el juego clandestino, la prostitución y la protección de ciertas actividades económicas, comerciales o sociales irregulares o prohibidas. El segundo, en cambio, se configuró más recientemente mediante procedimientos de recaudación ilegal de "fondos sucios" originados en la criminalidad violenta u organizada de alta rentabilidad económica, tales como el narcotráfico, los desarmaderos de automóviles robados, los piratas del asfalto, el robo de ganado, los secuestros, la trata de personas y otras actividades criminales complejas. Para el grueso de la institución policial, la "caja tradicional" ha constituido un aspecto natural e inevitable de la propia labor, y su administración no ha configurado una actividad reprochable, sino, más bien, un complemento necesario a los salarios bajos y al escaso presupuesto de la institución y un recurso imprescindible para la operatividad policial. En cambio, la generación y manejo de la "caja sucia" ha sido considerado por la mayoría de los uniformados como una actividad delictiva propia de algunos sectores policiales altamente corrompidos, pero con los que se ha venido conviviendo pasivamente.<sup>32</sup>

31 Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Derecho penal...*, op. cit., p. 24.

32 En verdad, en la Argentina, durante la última dictadura militar, los "grupos de tareas" conformados por agentes policiales y abogados a la represión

En gran medida, este sistema de financiamiento subterráneo, sumado a la *corrupción institucional* derivada de la malversación de fondos públicos o de los "retornos" provenientes de los proveedores del Estado, ha complementado o suplantado el financiamiento legal de la policía y, en ese sentido, ha servido para encubrir ciertos anacronismos e insuficiencias del gasto público específicamente destinado a ésta, especialmente, a los salarios, los recursos operativos y las inversiones de infraestructura necesarios para el funcionamiento integral de la institución.

Es tradicional [...] que los presupuestos de [las] agencias [policiales] sean abultados, pero que se descuide la parte correspondiente a salarios y a gastos operativos de nivel más modesto, como resultado de sus organizaciones corporativas, verticalizadas y autoritarias, en que se imponen las decisiones de cúpula y se impide toda discusión interna razonable sobre la distribución de recursos. El resultado es que esos gastos deben ser solventados con recaudación ilícita llevada a cabo por sus operadores. En buena parte, los beneficios del llamado sistema penal subterráneo tienen por objeto suplir el presupuesto estatal en esta parte, con lo cual se llega a la paradoja de que la agencia de prevención del delito se financia mediante la práctica de algunos delitos.<sup>33</sup>

En efecto, al amparo del requerimiento político y de la demanda social, la enorme cantidad y diversidad de actividades administrativas y operativas que concretamente desarrolla la institución policial requiere de un despliegue infraestructural y funcional de tal envergadura que, en la mayoría de los casos, no es costeadado con el gasto estatal formalmente asignado a la institución. Ello, sumado a la vigencia de un régimen y de una escala salarial insuficien-

ilegal debían financiarse independientemente del erario público ya que su actividad represiva, si bien formaba parte de la estrategia de terrorismo de Estado conducida por las Fuerzas Armadas, no se inscribía dentro de la legalidad formal imperante en la época. Esa modalidad de financiamiento clandestino determinó que la policía funcionase regularmente sobre la base de sus vinculaciones directas o indirectas con ciertas actividades delictivas. Los gobiernos civiles democráticos no reformularon esa perversa lógica y las fuentes ilegales de financiamiento siguieron nutriendo las arcas de las instituciones policiales.

33 Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Derecho penal...*, op.cit., p. 15.

tes para que los policías afronten cotidianamente sus labores sin necesidad de mantener un "doble empleo" real o de manera encubierta—prestando servicios adicionales al trabajo ordinario—, y a una subcultura institucional proclive a la corrupción, ha favorecido la conformación y expansión del autofinanciamiento ilegal de la institución.

En consecuencia, una porción significativa de la recaudación ilegal de la policía ha estado destinada a afrontar la *insuficiencia de fondos presupuestarios*, mientras que el resto ha estado orientado al *enriquecimiento ilícito* de las cúpulas institucionales y de algunos pocos sectores influyentes de la fuerza.

#### POLICIALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL

El modelo tradicional de seguridad pública ha estado signado por el *desempeño deficiente de la justicia criminal* en sus labores de persecución penal del delito, y por la *policialización fáctica de la investigación criminal*.

La duración casi eterna de las investigaciones de delitos, el encierro de cada vez más personas en condiciones indignas y degradantes, el uso privilegiado de la violencia estatal sobre las personas social y económicamente más vulnerables y la correlativa falta de respuesta para los casos más graves son manifestaciones cotidianas del sistema de justicia penal en Argentina.<sup>34</sup>

En este marco, en el ámbito de la justicia penal solamente una ínfima parte de las causas conformadas en dichas instancias ha llegado a ser elevada a juicio, mientras que otras pocas han finalizado por suspensión del juicio a prueba o por juicio abreviado. Ello configuró una desvirtuación del juicio como instancia y etapa fundamental del proceso penal y, al mismo tiempo, ha sido una clara expresión de la ineficiencia que ha primado en el período de instrucción previa el juicio, es decir, en la investigación penal preparatoria del hecho delictivo conocido y registrado por el sistema jurisdiccional o, dicho de otra manera, en la investigación preliminar.

34 Arduino, Ileana, *La justicia penal. Entre la impunidad y el cambio*, Capital Intelectual, colección "Claves para Todos", Buenos Aires, 2007, p. 11.

Estas deficiencias han sido el resultado del predominio, entre los principales agentes judiciales encargados de la investigación preliminar –fiscales y/o jueces de instrucción–, de una *concepción institucional marcadamente formalista y conservadora* de un conjunto de prácticas y ritos tradicionales y profundamente anacrónicos con relación a algunos cambios en el diseño procesal llevados a cabo en la mayoría de las jurisdicciones del país, y con relación a la celeridad procesal que se impone a partir del significativo aumento y complejidad de las causas penales iniciadas en los últimos años. Esto, además, se ha visto ponderado por el carácter enteramente escrito, rutinario y altamente burocratizado de la etapa de instrucción, por la falta de competencia y de capacidad investigativa de los responsables de la instrucción, así como también por la exacerbada valorización de las pruebas producidas durante ésta, todo lo que ha provocado la rutinaria incorporación a través de la mera mención o de la lectura de los actos probatorios de la instrucción en la etapa del plenario en forma ordinaria –y no excepcional– y el fraccionamiento de la audiencia en detrimento de la unidad del juicio.

Como consecuencia de estas deficiencias en la etapa de la investigación preliminar, gran parte de las actividades propias de ésta, fundamentalmente las atinentes al desarrollo de los sumarios de prevención y a la investigación misma de los hechos delictivos objeto del proceso, ha sido entera o parcialmente delegada por los jueces de instrucción y/o por fiscales a las propias instituciones policiales, dando forma con ello a una suerte de *policialización de las labores investigativas durante la instrucción*.

Ello, además, tiende a reforzar el carácter selectivo del sistema penal con relación a su accesibilidad y a las condiciones sociales de los principales “delincuentes judicializados”. Al igual que la policía, los operadores de la justicia penal también son favorables a criminalizar a los sectores más vulnerables de la sociedad, tal como lo explica con elocuencia José Massoni.

Los miembros de la magistratura cuentan, a partir de una ignorancia estólida acerca del mundo tangible de las mayorías argentinas, con un prejuicio que en muchas ocasiones es inadvertido por sus portadores, que se sienten inyectados de fluidos de equidad y justicia que creen derramar con imparcial rectitud sobre los destinatarios de sus resoluciones. El valor internalizado en la gran mayoría del cuerpo de operadores de la justicia es que “los negros” (es decir, el populacho que componen todos los que no son ellos mismos, exceptuando a los miembros de la clase media

exitosos económicamente), cuando llegan ante sus estrados, en principio, no tienen razón en nada y, si la tienen, no hay que dársela.<sup>35</sup>

De este modo, la *ineficiencia* y la *inequidad social* del sistema de justicia penal son dos aspectos de un mismo problema.

En este marco, la tendencia general en el ámbito de la justicia penal, y en particular del Ministerio Público Fiscal, ha estado signada por el rechazo, de cualquier manera y bajo cualquier argumentación, a la conformación de una *policía judicial*<sup>36</sup> que dependa orgánica y funcionalmente de alguna de esas instancias. Ese servicio policial-judicial debería estar a cargo de dos labores fundamentales. En primer lugar, las *técnico-periciales* correspondientes a las tareas de *policía científica*. Y, en segundo término, la *dirección de las labores policiales de investigación criminal* durante la instrucción, mediante un cuerpo de detectives policiales a cargo del desarrollo de esa tarea de manera directa o a través de la coordinación con la policía administrativa.

El desarrollo habitual de estas actividades por parte de dependencias o cuerpos de la policía administrativa sin la debida supervisión y control de las autoridades judiciales encargadas de la instrucción ha favorecido la *intervención e injerencia informal del poder político-administrativo en las labores jurisdiccionales* y, en ciertos casos, la *manipulación política de causas judiciales* sensibles a los intereses de los gobiernos de turno. Asimismo, la alta rotación del personal policial en este conjunto de funciones y la dependencia orgánica de ese personal de un poder institucional diferente del que dirige la investigación criminal ha impedido la especialización del referido personal y la profesionalización de esas tareas policiales-jurisdiccionales.

Tradicionalmente, en la Argentina, la inmensa mayoría de las autoridades y los operadores judiciales, aun aquellos que militan en encuadres doctrinarios “garantistas” o “progresistas”, han rechazado masivamente la conformación de una *policía judicial* dependiente del Ministerio Público Fiscal o del

35 Massoni, José, “Justicia para pocos” (entrevista), en diario *La Nación*, Buenos Aires, 23 de septiembre de 2007. Para un abordaje integral del tema, véase: Massoni, José, *La justicia y sus secretos. Una persistente pulsión colonial*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007.

36 Para un buen abordaje acerca de la *policía judicial* y su anclaje institucional, véase: Maier, Julio, *Derecho procesal penal.*, op.cit., pp. 408 y ss.

Poder Judicial. Las permanentes quejas y declamaciones efectuadas desde esos ámbitos acerca de la corrupción o la ineficiencia policial en el desarrollo de las investigaciones criminales no se tradujeron en la conformación de aquel servicio policial especializado dentro de la órbita judicial, ni han dado lugar a prácticas tendientes a desandar la recurrente delegación jurisdiccional de la dirección de la investigación criminal en la policía y obstruir toda forma de injerencia política en las causas judiciales. De este modo, el conservadorismo y la pereza judicial y, en ese marco, el persistente rechazo judicial a organizar, financiar y conducir su propio servicio de *policía judicial* han dado lugar sin más a la *policialización y/o politización de numerosas investigaciones criminales*.

#### CONSECUENCIAS DEL COLAPSO

El conjunto de tendencias tradicionales que signaron los basamentos doctrinales, organizativos y funcionales del modelo tradicional imperante en la mayoría de las policías argentinas ha impedido el cumplimiento integral del mandato institucional fundamental de toda policía, basado en la protección de las personas y, en ese sentido, ha convertido más recientemente a dichas agencias en *instituciones deficientes* a la hora de desarrollar estrategias integrales de control del delito en un escenario institucional democrático. Ello se ha puesto en evidencia a la luz de una serie de cambios importantes que han tenido lugar en nuestro país, entre los que ha despuntado el *notable incremento de la violencia y el delito* producido durante los últimos años, la conformación de una *situación de inseguridad recurrente y de incertidumbre permanente* y, en ese marco, una *sostenida y justificada demanda social de mayor protección y seguridad*.

Esta demanda ha dado lugar a una importante *crisis de legitimidad gubernamental ante los asuntos de la seguridad pública*, puesto que ha impactado sensiblemente y ha puesto en tela de juicio la validez y la competencia de las autoridades gubernamentales para conducir y gestionar el sistema institucional de seguridad pública y para resolver con relativo suceso las problemáticas surgidas en torno de estas cuestiones. Sin embargo, esta crisis no sólo ha erosionado la legitimidad política y social de los gobiernos responsables de la seguridad pública, sino que también ha opacado el prestigio de la institución y ha puesto al descubierto el *profundo anacronismo y desactualización orgánica, funcional y doctrinal* que porta y que, en gran medida, ha sido favorable a la *reproducción de prácticas policiales alejadas de la legalidad y al mantenimiento de un sistema de regulación directa e indirecta de ciertas actividades delictivas por parte de*

*algunos integrantes o grupos componentes del propio sistema policial*.<sup>37</sup>

Lo cierto es que, en esos escenarios, nuestros gobiernos y nuestras sociedades se han privado de contar con un recurso institucional elemental –las instituciones policiales– para formular y llevar a cabo políticas eficientes de seguridad pública perfiladas al control del delito. Sin dudas, éstas deben estructurarse fundamentalmente en torno de *estrategias de prevención social de la violencia y el delito* que apunten a abordar y resolver –en la coyuntura y en el mediano y largo plazo– las situaciones de riesgo y las condiciones culturales, económicas e institucionales que determinan o favorecen aquellas problemáticas. Pero dichas intervenciones también deben ser complementadas con *estrategias eficientes de prevención y conjuración policial* de aquellas manifestaciones delictivas de la violencia y la ilegalidad tan extendidas en nuestro país, que vulneran sensiblemente derechos y libertades ciudadanas elementales.

En este contexto se inscribe la necesidad de emprender procesos de *modernización policial* que, dadas las tendencias institucionales descritas más arriba, deben asentarse en la conformación de un *nuevo profesionalismo policial*.

Hasta aquí, hemos llevado a cabo una anatomía conceptual del desempeño de los gobiernos políticos en materia de seguridad pública en lo referido a los asuntos policiales, así como de la estructuración doctrinal, organizativa y funcional de la institución. En la segunda parte del libro se desarrollará un conjunto de lineamientos generales de reforma del sector, orientado a la construcción de una nueva institución policial para nuestro país.

37 Sain, Marcelo Fabián, "La seguridad pública en la Argentina", en Santiago Escobar *et al.*, *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*, Nueva Sociedad, Caracas, 2005.