RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Sain, Marcelo Fabián

# þÿCrisis y colapso del modelo tr
# seguridad pública

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*
*þÿSain, M. F. (2000). Crisis y colapso del modelo tradicional de seguridad sociales, (11), 113-156. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1152*

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

# Crisis y colapso del "modelo tradicional" de seguridad pública.

**Marcelo Fabián Sain***

## El modelo tradicional de seguridad pública

La debacle institucional a la que llegó hacia fines de la década del noventa la Policía Bonaerense fue la primera expresión significativa del colapso de una forma particular de organización y funcionamiento de la seguridad pública en nuestro país. En su conjunto, el sistema de seguridad pública argentino, del que el sistema policial configura apenas una dimensión particular del mismo, se estructuró sobre la base de un conjunto de parámetros tradicionales que ha primado durante décadas tanto en nuestro país como en otros países latinoamericanos.[1]

Este *modelo tradicional* ha guardado ciertas características que merecen especial atención. Vayamos a su consideración.

Esquema de las características del *"modelo tradicional"* de organización de la seguridad pública

* Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

[1] Acerca de las instituciones policiales en América Latina, véase: WALDMANN, Peter (ed.), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, 1996. Para el caso argentino, véase: MAIER, Julio, "Breve historia institucional de la policía argentina", en Ibíd..; y MAIER, Julio, ABREGÚ, Martín y TISCORNIA, Sofía, "El papel de la policía en la Argentina y su situación actual", en Ibíd..

1) *Desgobierno político* sobre los asuntos de la seguridad pública y policiales.

*a) Falta de voluntad y/o capacidad de la clase política gubernamental* para ejercer la conducción del sistema de seguridad pública y policial;

*b) Ausencia de marco legal-institucional* para ejercer el mando civil sobre la seguridad y, en particular, sobre el sistema policial;

*c) Delegación gubernamental* de la gestión y administración de los asuntos de la seguridad pública en favor de la policía;

*d) Autonomía política de la policía* dada por la *independencia doctrinal, orgánica y funcional* de la misma con relación a su desarrollo y proyección institucional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil.

2) *Autogobierno policial* de la seguridad pública y del sistema policial mismo.

*a) Estructura orgánico-funcional centralista*:
- *Unicidad funcional* dada la concentración en un mismo cuerpo de las funciones de *seguridad preventiva* y de *investigación criminal* bajo la conducción institucional y la dependencia orgánica del mismo mando policial,
- *Centralismo organizacional* dado por una conducción policial *centralizada* y ejercida por un *"estado mayor"* cuasi castrense, con estructura cerrada, hiperjerarquizada y militarizada.

*b) Prácticas policiales auto-conservativas*, es decir, prácticas primordialmente regidas por, y orientadas

hacia, la reproducción y preservación de la institución policial, y no por la prevención y conjuración del delito o el esclarecimiento de los mismos y la identificación de sus responsables:

- *Policiamiento de disciplinamiento social* expresado en el ejercicio policial de formas de control social ilegales y extra-institucionales orientadas al disciplinamiento de todo tipo de conducta no delictivas consideradas por las propias agencias policiales como vulneratorias de una cierta noción de *"orden público"* autoimpuesto;

- *Policiamiento disuasivo y reactivo* centralmente asentado en el uso directo de la fuerza y en criterios de *"mano dura"*;

- *Policiamiento regulatorio del delito* dado la participación policial directa e indirecta en las actividades ilícitas desenvueltas por diversas organizaciones o grupos criminales conjugando diferentes modalidades de complicidad, encubrimiento, protección, persecución y/o represión de dichos grupos;

- *Autofinanciamiento policial* dado por el establecimiento de fuentes ilegales de dinero proveniente de dádivas o de actividades delictivas de diversa índole permitidas, protegidas o llevadas a cabo por los propios agentes policiales.

3) *Exclusión comunitaria* de la seguridad pública.

*a) 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 políticas de seguridad y en el control del desempeño policial;

*b) Relación de externalidad entre la policía y la comunidad* expresada en la total ausencia de policiamientos comunitarios proactivos.

El *desgobierno político* sobre los asuntos de la seguridad pública y policiales.

**Desgobierno político de la seguridad**

En primer lugar, el modelo tradicional estuvo signado por un recurrente *desgobierno político* sobre los asuntos de la seguridad pública y policiales a través del cual la dirigencia política y, en particular, las autoridades gubernamentales *delegaron* a las agencias policiales el monopolio de la administración de la seguridad pública. Es decir, la seguridad pública configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no-policiales. Ello respondió básicamente tanto a la *falta general de voluntad y/o capacidad gubernamental* para ejercer la conducción del sistema de seguridad pública y policial así como a la *ausencia de un marco legal e institucional* adecuado para el diseño y formulación de políticas o programas de seguridad pública y para la gestión, administración y mando operativo-civil sobre la seguridad y, específicamente, sobre la institución policial. Todo ello, en suma, quedó en manos de las agencias policiales.

Del mismo modo que durante largas décadas la clase política argentina se despreocupó de los asuntos militares y, al compás del apuntalamiento de la autonomía política de las Fuerzas Armadas, delegó a los uniformados las cuestiones de la defensa nacional y los asuntos militares. A lo largo de los últimos años dicha despreocupación se hizo claramente visible frente a los temas de la seguridad pública y, en particular, frente a la necesidad de conducir el sistema de seguridad y la institución policial. Todo ello ha dado cuenta del desinterés y de la incompetencia con que la dirigencia política ha hecho frente a todos

aquellos aspectos básicos del Estado referidos al uso de la fuerza y, por ende, estructurantes del estado de derecho y del propio sistema democrático.

Toda forma competente de ejercicio del gobierno político-institucional -en este caso, referido a la conducción sobre el sistema de seguridad pública y policial- supone como condiciones de efectividad la manifestación de una clara y firme voluntad de ejercicio de la conducción gubernamental en el proceso de formulación e implementación de las políticas del área así como también la puesta en práctica de cierta capacidad operativo-instrumental para el desarrollo de los imperativos de implementación correspondientes a las iniciativas o políticas decididas y los necesarios conocimientos técnico-profesionales acerca de los problemas a resolver o situaciones a transformar, de los mecanismos a aplicar, de los recursos disponibles y de las condiciones socio-políticas de su implementación. Así, pues, la voluntad de conducción, el conocimiento técnico-profesional y la capacidad operativo-instrumental constituyen las condiciones necesarias para una práctica gubernamental efectiva en el logro de los objetivos propuestos.

Estos atributos estuvieron reiteradamente ausentes en el desempeño de la clase política frente a las cuestiones atinentes a la seguridad pública, al sistema policial y, en general, al fenómeno delictivo. Se desatendieron los profundos cambios que se estaban produciendo tanto en la sociedad como en el sistema político-institucional, en particular, en el sistema administrativo y judicial responsable de la administración y gestión de las cuestiones criminales penales. El evidente aumento y la complejización del fenómeno criminal en nuestras sociedades así como el virtual colapso del sistema de administración de justicia penal y, en consecuencia, los efectos de ello sobre la sensación colectiva de inseguridad,

fueron cuestiones sistemáticamente relegadas a un plano no prioritario de la agenda política nacional o provinciales.

De ello surge, entonces, que no siempre la falta de *control y gobierno civil* sobre el sistema de seguridad y 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 principalmente de la *ineficiencia y/o incapacidad gubernamental* para ejercer competentemente sus funciones de comando político-institucional sobre la seguridad y la institución policial, ya sea por impericia instrumental, por la carencia de conocimientos técnicos-profesionales apropiados y/o por la falta de una firme voluntad civil para el ejercicio del mando, delegando, en consecuencia, a la institución policial el control integral de la seguridad pública y de su propia organización y funcionamiento.

**ineficiencia e incapacidad gubernamental**

Una clara expresión de ello lo constituyó la ausencia general dentro de la administración central del gobierno de diferentes estructuras legales e institucionales específicamente abocadas a la gestión y dirección de la seguridad pública y, en su marco, encargadas de la conducción institucional de la policía. Dicha ausencia ha conllevado, en consecuencia, la habitual inexistencia de funcionarios y agentes gubernamentales especializados en esas tareas. No fue creada, en definitiva, una estructura burocrática específicamente encargada del ejercicio del gobierno de la seguridad pública y del sistema policial, particularmente, de la formulación y aplicación de las políticas de seguridad pública, la conducción político-institucional del sistema de seguridad pública y la dirección superior del sistema policial.

En este contexto, se hizo evidente una significativa ausencia de políticas integrales en materia de seguridad pública asentadas en un claro y sistemático

conocimiento de la dinámica criminal y de los problemas básicos existentes en el área, en el establecimiento de prioridades y objetivos de corto, mediano y largo plazo, en la planificación de las actividades a desarrollar y en la disposición sistemática de los recursos humanos y materiales necesarios para ello. Por su parte, ante este cuadro, tanto los lineamientos básicos seguidos por el Estado en materia de seguridad pública como la organización y el funcionamiento de las agencias policiales han sido determinados y conducidos integralmente por la propia cúpula policial. Ello se produjo en un esquema administrativo-institucional en el que, en la mayoría de los casos, la policía dependía orgánicamente del ministro o secretario del interior o de gobierno, sin que entre ambas instancias existiese una secretaría o subsecretaría encargada específicamente de la dirección de los asuntos de la seguridad pública y de la conducción general de dicha policía, dejando en manos de ésta la dirección táctico-operativa y la coordinación funcional.

A ello se sumó, además, la sistemática falta de organismos administrativos colegiados compuesto por autoridades y funcionarios del gobierno administrativo, fiscales, magistrados y legisladores, con la misión de asesorar y servir de instancia consultiva a la autoridad política del ramo en todo lo referido a la elaboración e implementación de las políticas de seguridad pública y, específicamente, a la dirección de la policía y del sistema de seguridad privada.

Ahora bien, esta impronta de desgobierno político y de delegación a las agencias policiales del ejercicio de la administración de la seguridad pública trajo aparejado la *autonomización política de la policía.*[2]

[2] Según Max Weber, *"autonomía significa, al contrario de heteronomía, que el orden de la asociación no esté otorgado -impuesto- por alguien fuera de la misma y exterior a ella, sino por sus propios miembros y en virtud de la cualidad de tales (cualquiera sea la*

**autonomía política de la policía**

La *autonomía política* de las agencias policiales 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, y a partir de la cual pueden desenvolver en forma autosustentada ciertas modalidades organizativas y de funcionamiento y ciertas prácticas institucionales regulares. Es, justamente, en razón de ello que debe distinguirse claramente a la *autonomía política* de la policía de la *autonomía profesional* de la misma. Esta última está determinada por las condiciones, facultades e imperativos profesionales derivados de la organización y el funcionamiento institucional específico de las agencias policiales, y no es incompatible con el ejercicio del gobierno institucional y del control administrativo sobre la policía. Al contrario de ello, la *autonomía política* es la contracara del gobierno institucional y del control administrativo sobre la policía, en cuyo contexto, ésta, si bien forma parte del Estado, actúa con frecuencia como si estuvieran por encima y más allá de la autoridad constitucional y legal del gobierno. A su vez, a medida que la policía acumula poder, protege cada vez más sus logros e intereses autodefinidos, e intenta reproducir más vigorosamente dicha autonomía resistiendo todo tipo de iniciativa que pudiera ser llevada a cabo por el gobierno político tendiente a erradicarla, reducirla o cercenarla.

En esta situación, dentro del modelo tradicional, se ha estructurado un tipo de vinculación entre el gobierno central y la policía asentada básicamente en la existencia de un *pacto* explícito o tácito entre

*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).

ambas instancias. Conforme lo observado en la experiencia institucional argentina y regional, a través de dicho pacto el gobierno delegó la administración de la seguridad pública a la policía y, en particular, la formulación e implementación de su política criminal, así como también la conducción estratégica y operativa de la propia institución policial, y aceptó no intervenir en la organización y funcionamiento de dicha institución o a hacerlo conforme los criterios indicados por la cúpula de ésta. A cambio de ello, la policía se comprometió, por su parte, a garantizar una situación signada por una cierta tranquilidad pública independientemente de los lineamientos preventivos o conjurativos desarrollados para ello, es decir, independientemente de que éstos se asienten en cierto vínculo de complicidad, encubrimiento y/o sociedad entre la policía y la actividad delincuencial y, en algunos casos, a cambio de que la policía acepte convertirse en un factor o instrumento político-institucional básico de un sector político determinado o del gobierno de turno.

*El autogobierno policial de la seguridad pública y del sistema policial mismo.*

**autogobierno policial sobre la seguridad pública**

En segundo término, como consecuencia del desgobierno político y de la impronta delegativa señalada, el modelo tradicional ha supuesto el *autogobierno policial* sobre la seguridad pública y el sistema policial mismo. Tal como se dijo, la institución policial contó con amplios márgenes de autonomía para autogobernarse orgánica y funcionalmente y, desde allí, ejercer el gobierno de la seguridad pública general. Vale decir, la organización y el funcionamiento institucional de la seguridad pública y de la policía siguieron parámetros definidos y mantenidos por la propia policía, los que, en general, mantuvieron ciertas características comu-

nes en lo atinente a la estructura orgánico-funcional de la policía y al conjunto de prácticas institucionales regularmente desarrolladas por dicha institución.

Concretamente, el autogobierno policial enmarcó la conformación de una determinada estructura orgánico-funcional y dio lugar al establecimiento de ciertas prácticas institucionales recurrentes que le infringieron una impronta ciertamente particular.

a) Estructura orgánico-funcional *centralizada*.

**unicidad funcional y organización centralizada**

En cuanto a la modalidad de organización y funcionamiento institucional, la policía se conformó como un cuerpo institucional signado por dos características básicas que le otorgaron un trazo ciertamente *centralista*. Por un lado, la *unicidad funcional*, esto es, la concentración en un mismo cuerpo de las funciones generales de *seguridad preventiva* y de *investigación criminal*, todo ello bajo la conducción institucional y la dependencia orgánica exclusiva de un mando policial único conformado dentro de la esfera del poder administrativo. Por otro lado, el *centralismo organizacional*, o sea, la organización del mando en forma *centralizada* a través de un *"estado mayor"* cuasi castrense, con estructura cerrada e hiperjerarquizada.

Estos rasgos han caracterizado a la mayoría de las agencias policiales federales y provinciales de la Argentina, pero han sido particularmente significativos en los dos cuerpos policiales más grandes del país, esto es, la *Policía Federal Argentina* y la *Policía Bonaerense* hasta la reforma iniciada a fines de 1997. Con relación a la primera, en la *ley Orgánica de la Policía Federal*, aprobada en 1958 a través del *dto-ley 333/59 (t.o. ley 21.965-)*[3] y de sus normas comple-

[3] Publicada en el *Boletín Oficial* del 2 de abril de 1979.

mentarias, se estableció que dicho cuerpo debe cumplir funciones de *"policía de seguridad y judicial"* dentro del territorio de la Capital Federal y de las provincias así como también dentro de la jurisdicción federal (art.1ro), a través del mantenimiento del orden público, la prevención de delitos y la averiguación de los mismos mediante el aseguramiento de pruebas, el descubrimiento de sus autores y cómplices, su entrega a la justicia y toda diligencia establecida en el Código Procesal Penal de la Nación (art.2do y 3ro). Asimismo, en cuanto a su organización, la Policía Federal se estructuró jerárquica y piramidalmente bajo la conducción centralizada de una *plana mayor* conformada por tres instancias básicas, a saber, (I) la *Jefatura* de la Policía Federal, a cargo de la conducción operativa y administrativa de la institución así como del ejercicio del contralor e inspección de sus dependencias y de su funcionamiento y ejercida por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo Nacional; (II) la *Subjefatura*, responsable de la asistencia y colaboración del Jefe en sus responsabilidades de instancia máxima de conducción institucional y ejercida por un oficial superior de la institución; y (III) un conjunto de *Superintendencias*, diferenciadas funcionalmente y a cargo de oficiales superiores que dependen *"directa y exclusivamente"* del Jefe de la Policía Federal (arts.12$^{do}$ y 20$^{mo}$). Vale decir, de esta instancia centralizada depende la organización y el funcionamiento integral del conjunto del cuerpo policial, tanto en materia de mantenimiento de la situación de seguridad pública como de prevención de delitos y de investigación criminal como auxiliar de la justicia.

Análogas características signaron la organiza-

[4] Publicada en el *Boletín Oficial* (Provincia de Buenos Aires) del 16 de junio de 1980.

ción de la antigua Policía Bonaerense. De acuerdo con el *dto-ley 9551/80* [4] (*t.o. dto. 967/87*) y modificatorias, que desde la época de la dictadura militar estableció la *Orgánica de la Policía Bonaerense*, ésta concentró las misiones destinadas al mantenimiento del orden público y la prevención de delitos así como también las de actuar como auxiliar permanente de la administración de justicia y ejercer las funciones de Policía Judicial, todo ello en el ámbito de la provincia de Buenos Aires (art.3ro). Por su parte, su estructura organizativa también se estructuró jerárquica y piramidalmente bajo la conducción de una plana mayor centralizada conformada por (I) la *Jefatura de Policía*, a cargo de la conducción permanente e integral de la administración y funcionamiento de la institución así como de la disciplina, instrucción y bienestar del personal subordinado y ejercida por un oficial superior en actividad o retiro designado por el gobernador provincial; (II) la *Subjefatura de Policía*, ejercida por un oficial superior en actividad designado por el gobernador provincial y responsable del ejercicio de la *"Jefatura del Estado Mayor"* de la institución; y (III) el *"Estado Mayor"*, responsable de proporcionar asesoramiento y asistencia del Jefe de Policía e integrada por diferentes jefaturas y direcciones diferenciadas funcionalmente (título II, caps. I, II, III, IV y V).

**Herencia europea**

Pues bien, casi todas las policías provinciales argentinas también conservan rasgos de *unicidad funcional* y *centralismo organizacional*. Tal configuración data del siglo pasado y constituye, en verdad, una herencia europea continental que ha servido para difundir entre los miembros de las policías locales un conjunto de concepciones y orientaciones culturales y simbólicas reivindicatorias de dichos rasgos como factores estructurales de la propia organización y funcionamiento policiales. Dentro de este

esquema institucional y cultural, las policías argentinas, desde sus orígenes, han sostenido recurrentemente que tanto las funciones típicas de policías de seguridad y policías judiciales como la existencia de un cuerpo jerárquico y centralizado configuran basamentos orgánicos-funcionales estructurales e indivisibles. En la mayoría de esas instituciones no existe una clara diferenciación organizacional interna entre aquellas funciones y muchas veces éstas son difusamente atribuidas a numerosas secciones o dependencias generando superposiciones, incongruencias y contradicciones organizacionales. No es infrecuente que una misma dependencia cumpla ambas funciones o que un mismo agente policial desempeñe temporariamente dichas funciones a lo largo de su carrera impidiendo la formación integral del mismo y el grado de especialización que cada una de esas funciones amerita. Algunas de estas deficiencias fueron apropiadamente señaladas por Maier, Abregú y Tiscornia para el caso de la Policía Federal aunque dicha descripción es aplicable al conjunto del sistema policial argentino.

> [...] 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 funcio-

> nes 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.[5]

El peso de esta tradición institucional y cultural en la vida policial argentina no solamente impidió concebir parámetros organizacionales y funcionales alternativos o diferentes para las instituciones policiales sino que ha enmarcado y determinado toda forma de resistencia interna a cualquier proceso de cambio o reformulación de esos criterios tradicionales. Recientemente, el Crio. (R) Adrián Pelacchi, ex jefe de la Policía Federal Argentina, argumentó a favor de la unicidad funcional y organizativa de la policía indicando que ello respondía básicamente a la propia *"naturaleza"* de la labor policial.

> Más allá de los ajustes que el tiempo y las circunstancias que la evolución de la sociedad y las

[5] MAIER, Julio, ABREGÚ, Martín y TISCORNIA, Sofía, "El papel de la policía...", op.cit., pp. 166 y 167.

> instituciones imponen como verdaderos datos de la realidad, junto a él sostenemos que por el principio de unidad, la función de policía es una sola, única, indivisible, que sólo admite determinaciones por materia en cuanto sea necesario a los fines del ordenamiento legal, del estudio doctrinario, de la estructuración orgánica. Esto, sin que tales determinaciones impliquen quebrantar la unidad esencial de la función policial y, mucho menos, signifiquen funciones distintas que puedan ser artificialmente desmembradas y originen entes institucionales para cada una de ellas. Tesis fundada no tanto en razones dogmáticas, sino fundamentalmente en la realidad de la función, sus exigencias técnicas y la comprobación histórica, tanto en nuestro sistema como en los grandes sistemas extranjeros. [...] más allá de la estructura o régimen político, tradiciones, cultura o grados diversos de desarrollo, todas las policías del mundo tienen como actividad las mismas misiones. En general, la organización y funcionamiento de los sistemas policiales están estructurados a partir de un modelo integrado por grandes misiones, a las que se adicionan otras actividades que varían en función del país y cuerpo policial que se trate.[6]

**División de los cuerpos policiales unificados**

Pues bien, algunos procesos de reforma policial diseñados en la Argentina y en otros países de la región contemplaron la posibilidad de dividir orgánico-funcionalmente los cuerpos policiales unificados. Tal división apuntó a la conformación de estructuras diferentes dedicadas básicamente a las tareas de prevención del delito, por un lado, y a las labores de

[6] PELACCHI, Adrián, *Tratado sobre la seguridad pública*, Editorial Policial, Buenos Aires, 2000, pp. 55 y 56.

policía judicial, por el otro. Ello trajo aparejado una renovación del debate acerca de las funciones policiales y de las estructuras institucionales que deben atenderlas, lo cual permitió apreciar el grado de aceptación y consenso en el interior de las agencias policiales que posee el modelo tradicional en el aspecto analizado.

b) Prácticas policiales *auto-conservativas*.

Con relación a las prácticas policiales regulares, éstas estuvieron caracterizadas por un trazo *auto-conservativo*, es decir, estuvieron centralmente orientadas a reproducir las condiciones de delegación gubernamental y de autogobierno policial mencionadas y a preservar la institución policial en forma autodefinida y autosustentada. La prevención y conjuración del delito o el esclarecimiento de los mismos y la identificación de sus responsables configuraron objetivos secundarios y subordinados a la lógica organizacional y funcional derivada del autogobierno policial. Estas prácticas se expresaron en determinadas modalidades de intervención policial signada por ciertos rasgos particulares.

**Control social extra-institucional**

Los tipos tradicionales de policiamiento estuvieron generalmente orientados al ejercicio de formas de *control social extra-institucional* no encaminadas principalmente a la prevención y conjuración de delitos sino, más bien, a la inspección y disciplinamiento de todo tipo de conducta no delictivas generalmente inscritas en conceptos amorfos de *"salubridad"* y *"moralidad"* social y que fueron consideradas y estigmatizadas por la propia policía como vulneratorias de una cierta noción autoimpuesta de *"orden público"*. Vale decir, la policía, antes que prevenir delitos, se autoproyectó como una instancia de resguardo institucional de una noción de *"orden públi-*

*co"* no delimitado al sistema penal y contravencional positivo sino, más bien, determinado por los criterios de criminalidad, decencia pública y seguridad autodefinido por la policía y generalmente expresado en resoluciones y normas –como los *"edictos policiales"*- adoptadas autónomamente por la agencia policial.

En algunos casos, tal situación encontró un marco legal explícito en determinadas normas que regulan algún aspecto de la organización y el funcionamiento policial, y que no siempre se adecuan a los preceptos y garantías constitucionalmente existentes. En el caso de la Policía Federal, su ley orgánica estableció que en la Capital Federal dicho cuerpo debía *"velar por el mantenimiento del orden público y de las buenas costumbres garantizando la tranquilidad de la población y reprimir el juego clandestino [...]"* (art. 4to). Con relación a la extinta Policía Bonaerense ocurría algo análogo, ya que en su norma orgánica se había fijado entre sus misiones la de *"mantener el orden público, colaborando con la obtención y mantenimiento de la paz y la convivencia social"* (art.3ro, inc. a).

En el *dto. 6580/58*,[7] mediante el cual se aprobó la reglamentación de la referida ley orgánica de la Policía Federal, se asentó que en la Capital Federal es su función *"velar por la moralidad pública, como asimismo por las buenas costumbres en cuanto puedan ser afectadas por actos de escándalo público"*, para lo cual deberá vigilar los espectáculos públicos autorizados para intervenir ante *"toda representación impúdica o que importe un atentado a la moral pública"*; vigilar los bailes públicos y salas de diversión a fin de que *"guarden las formas determinadas por la moral"*; *"reprimir la falta de respeto debido a la*

[7] Publicado en el *Boletín Oficial* del 31 de julio de 1958.

*ancianidad y personas del culto"*, así como también a *"toda actividad en materia de prostitución que no se ajuste a las disposiciones legales"*; e intervenir en la tramitación de permisos y control de *"colectas, rifas y tómbolas"* (art.133ro). Por su parte, los *"edictos policiales"* fueron una manifestación recurrente de lo señalado, ya que su modificación o promulgación por parte del poder ejecutivo nacional debía llevarse a cabo por sugerencia del Jefe de la Policía Federal cuando se considerase necesario *"reprimir actos no previstos por la ley, en cuanto puedan afectar el orden público, la moral y buenas costumbres"* (art.141ro).

**discrecionalidad de la labor policial**

Ahora bien, en el marco del modelo tradicional de organización policial, tales referencias a la *"moralidad"*, las *"buenas costumbres"* y el *"orden público"* brindaron un contexto de discrecionalidad a la labor policial que también se reflejó en otras importantes previsiones legales. En efecto, en el *dto. 6580/58*, que aún se encuentra insólitamente vigente, se estableció que dicha fuerza debía identificar a las personas en general a través de los *"prontuarios"* y las *"fichas de identidad"*. Los primeros se refieren a toda persona imputada de la comisión de un delito o infracción a las leyes penales y los segundos a todas las personas que soliciten la cédula de identidad y el pasaporte (art. 77mo). Tales documentos son de carácter *"oficial y reservado"* y constituyen *"registros privados a cargo de la Policía Federal, para uso exclusivo de la misma"*, no pudiendo ser remitidos *"a requerimiento de ninguna autoridad"*, sea administrativa o judicial (art.76to).

Además, en la mencionada norma, se estableció que en materia de prevención la Policía Federal debía mantener la *"vigilancia especial sobre las personas cuyos antecedentes y costumbres susciten sospechas, y aquellas que frecuenten su trato personal y comercial"*, prestando especial atención a *"los lugares o locales en que se reúnan o realicen sus operacio-*

*nes"* (art.79no). Tal facultad llega al punto inclusive de permitir la excepción a lo indicado cuando la misma fuese ordenada por la superioridad. En efecto, por resolución de la jefatura, las personas sospechosas podrían ser temporalmente relevadas de la *"vigilancia especial"* cuando *"demuestren propósitos de regeneración acreditando medios lícitos de subsistencia y conducta ordenada"* (art.81ro).

Pues bien, en un sistema democrático resulta difícil, por cierto, establecer institucionalmente si el *"orden público"* es apenas la situación surgida de la plena y efectiva vigencia de las leyes o es una situación político-social determinada unilateralmente por la propia policía a través de sus reglamentaciones o resoluciones internas o de la orientación personal de los funcionarios y agentes actuantes. Con relación al concepto de *"buenas costumbres"*, además de denotar una cuestión personal y de carácter moral, su imprecisión y relativismo brinda un marco de discrecionalidad a la actuación policial incongruente con el estado de derecho democrático, ya que no existe un criterio social universalmente válido de *"buenas costumbres"* ni existe un marco normativo que lo positivise y exprese. La incorporación de este tipo de conceptos a las normas regulatorias del accionar policial ha constituido una clara manifestación de las funciones de disciplinamiento social que han jugado tradicionalmente las agencias policiales en nuestro país. En efecto, esta discrecionalidad normativa veladamente ilegal configuró la expresión positivizada de la *"táctica de la sospecha"* como basamento central de toda forma de intervención policial preventiva.

> Las técnicas policiales preventivas actuales expresan una forma de pensar la prevención del delito [...], en tanto recorte más o menos artificial de una racionalidad y programas políticos sobre

> la cuestión criminal [...], en torno de la idea de «prevención ante-delictum»: la táctica de la sospecha. Prevenir el delito implica 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.[8]

**Control político**

Pero tal impronta no solamente estuvo orientada al disciplinamiento social sino también al *control político*. En gran medida, este rasgo se conformó al amparo de regímenes dictatoriales en los que las policías constituyeron un apéndice fundamental del aparato represivo y del disciplinamiento político desde allí montado. Lo significativo es que ello se reflejó en ciertas normas fundamentales para la organización policial que se hallan asombrosamente vigentes luego de 17 años de institucionalidad democrática ininterrumpida. En la reglamentación de la ley orgánica de la Policía Federal, se establece que, en función de *"velar la estabilidad de los poderes de la Nación [...] y asegurar el libre ejercicio de las instituciones políticas"* (art. 57mo), a dicha fuerza le corresponde *"efectuar la observación permanente sobre individuos sospechados como adheridos a ideas de naturaleza contraria a nuestro régimen constitucional; [...] vigilar asociaciones, comités, clubes, bibliotecas y otras agrupaciones similares, a fin de evitar la propaganda destinada a actuar por vías de hecho contra la organización social y política existente; e [...] impedir la ejecución por civi-*

[8] SOZZO, Máximo, "¿Hacia la superación de la Táctica de la Sospecha?. Notas sobre la prevención del delito e institución policial", en CELS, *Las detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires*, CELS, Documentos de Trabajo, Buenos Aires, 1999, pp. 39 y 40.

*les de ejercicios o adiestramientos que tuvieran carácter militar, excepto los casos especialmente permitidos por disposiciones vigentes"* (art. 58vo).

En definitiva, este conjunto de previsiones legales, en la medida que le otorgan a la policía un conjunto de funciones correctivas y represivas más allá de la estricta prevención de delitos, configura una singular forma de violación del principio de legalidad que debe regir la actividad policial en la democracia. Lo dramático es que, si bien las leyes constituyen prescripciones normativas que no necesariamente se traducen en prácticas sociales regulares, en este caso, dichas normas sí configuraron un claro reflejo de las recurrentes modalidades de accionar policial que se observaron en la Argentina durante las últimas décadas.

**Ausencia de control de la actividad policial**

Otro aspecto que refleja lo expresado está dado por las facultades policiales para detener personas sin autorización judicial. En efecto, hasta la reforma legislativa introducida en 1991, la Policía Federal estaba autorizada a *"detener con fines de identificación, en circunstancias que lo justifiquen, y por un lapso no mayor de 24 horas, a toda persona de la cual sea necesario conocer sus antecedentes"* (art. 5to, inc. 1ro). La ausencia de mecanismos efectivos de control de la actividad policial, sumada a la impronta de autogobierno existente, hizo que tal prerrogativa, no solamente no resultara un instrumento eficaz en la prevención y conjuración de delitos o en el eficiente esclarecimiento de los mismos, sino que diera lugar a la sistemática producción de todo tipo de abusos y extralimitaciones policiales e inclusive de delitos y violaciones a los derechos humanos. Tal situación no cambió cuando a través de la *ley 23.950* [9] se modificó el mencionado inciso y se estableció que, fuera de las normas procesales penales, la Policía Federal no podría detener a las personas sin

[9] Publicada en el *Boletín Oficial* del 11 de septiembre de 1991.

que mediara una orden judicial, excepto cuando *"existiesen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido o pudiese cometer algún hecho delictivo o contravencional y no acreditase fehacientemente su identidad"*. En estos casos, la persona detenida podría ser conducida a la dependencia policial correspondiente, con conocimiento del juez competente y por el lapso de *"tiempo mínimo necesario para establecer su identidad, el que en ningún caso podrá exceder de diez horas"*. Asimismo, podría comunicarse en forma inmediata con un familiar o persona de su confianza para informarle de su situación de detención y, durante el proceso de identificación, dicha persona no podría ser alojada en los lugares destinados a los detenidos por delitos o contravenciones ni junto a éstos.

> Estas facultades policiales posibilitan el fortalecimiento de un poder articulado por la posibilidad de arrestar arbitrariamente, sin causas ni responsabilidades. Confiere, a su vez, a la agencia policial la capacidad de autorizar y mediar en actividades legalmente prohibidas o no. Le permite, asimismo, desgastar a través de la presión constante que supone la detención y el alojamiento en malas condiciones a pequeños delincuentes o a personas estereotipadas por la policía como molestas (mendigos, migrantes ilegales, etc.). De hecho, y en gran cantidad de casos, las detenciones por edictos o averiguación de identidad constituyen un mecanismo de control zonal que actúa en las personas, no sólo estigmatizándolas a través del armado de prontuarios policiales sino también como estrategias de ago-

[10] OLIVEIRA, Alicia y TISCORNIA, Sofía, "Las policías en la Argentina. Las redes de ilegalidad", en CELS, *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*, CELS, Documentos de Trabajo, Buenos Aires, 1997, p. 72. Un interesante trabajo de investigación desarrollado en la Capital

tamiento mediante sucesivas detenciones, que en muchos casos y dependiendo de la situación del detenido, puede ir acompañado de apremios y torturas.[10]

En el caso de la Policía Bonaerense, conforme su norma orgánica, los miembros de este cuerpo estaban habilitados a detener *"a toda persona de la cual sea necesario conocer sus antecedentes y medios de vida, en circunstancias que lo justifiquen o cuando se niegue a identificarse"*, no pudiendo extenderse dicha detención por un tiempo mayor a las 24 horas (art.13ro). Aquí, la táctica de la sospecha contó con un soporte normativo novedoso dado por la posibilidad de que la policía detenga a una persona sin orden judicial a los fines de conocer sus *"medios de vida"*. En una situación de alta desocupación, como la que atraviesa nuestro país, ello convertiría en "sospechoso" a numerosas personas cuyos medios de vida giran en torno del cuentapropismo de sobre-

Federal demuestra que la facultad policial de detención de personas para averiguación de identidad configura un recurso preventivo e investigativo ineficaz. En primer lugar, dicho trabajo indica que durante el mes de septiembre de 1995 se detuvieron bajo dicha modalidad a un total de 1352 personas, de las cuales solamente 1 tenía pedido de captura y 2 de ellas tenía pedido de paradero. En agosto de 1997, el total de detenciones se elevaron a 1705 casos, de los cuales solamente 2 tenían pedido de captura y 1 pedido de paradero. Y en septiembre de 1998, se detuvieron 1424 personas, de las cuales sólo 1 tenía pedido de captura y 6 pedido de paradero. De ello se puede inferir, por ejemplo, que del total de personas detenidas en los meses señalados, la cantidad de personas con pedido de captura no superó el 0,2%. Asimismo, las autoras del referido estudio señalan apropiadamente que existe una notable independencia entre el número de procedimiento de detenciones para averiguación de identidad y el número de delitos cometidos en las mismas zonas. Ello, en su conjunto, demostraría la absoluta ineficiencia de la facultad de detener personas para averiguación de identidad como herramienta de prevención de delitos y de esclarecimiento de los mismos o deten-

vivencia o de los changeos discontinuos. No obstante, en el nuevo sistema policial bonaerense tal previsión fue derogada y se estableció un nuevo marco regulatorio para la detención de personas sin orden judicial.

De todos modos, en la última reforma introducida en marzo de 2000 al Código Procesal Penal bonaerense, se ampliaron sustancialmente las atribuciones discrecionales de la policía. En efecto, a través de la *ley 12.405* [11] se estableció que cuando se trate de un *"operativo público de control motivado en políticas tendientes a la prevención de los delitos"*, la policía podría proceder a la *"revisión de los efectos que porten las personas en sus ropas o que lleven en su poder de otra manera o tengan en los vehículos en que se movilicen, procediendo al secuestro en los casos sumamente graves o urgentes o cuando peligre el orden público, de todo aquellos que constituya elemento del delito o instrumento de un delito o sea producto de él"*. Además, en cualquier circunstancia, la policía podría *"requisar el transporte de cargas y/o el transporte público de pasajeros"*. En un procedimiento preventivo, difícilmente la policía pueda determinar si los objetos de la revisión constituyen fehacientemente 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

ción de sus responsables o sospechados. Véase: TISCORNIA, Sofía, EILBAUM, Lucía y LEKERMAN, Vanina, "Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos", en CELS, *Las detenciones...*, op.cit.

[11] Publicada en el *Boletín Oficial* (Provincia de Buenos Aires) del 15 de marzo de 2000.

de las personas sospechosas.

Pero las referidas modificaciones fueron más allá. En efecto, también se dispuso que, tanto en el lugar en el que se produjera un hecho delictivo como en sus inmediaciones o en donde fuera aprehendida la persona presuntamente culpable del mismo, la policía podría requerir del imputado *"indicaciones o informaciones útiles a los fines de la inmediata prosecución de la investigación"*. Dicha información no deberá ser documentada y el gobernador Ruckauf vetó el párrafo que indicaba que la misma no podría ser utilizada en el debate correspondiente a la etapa del juicio. En definitiva, estos cambios legales ampliaron sensiblemente el poder de actuación discrecional de la policía en la provincia de Buenos Aires.

**Aumento de la discriminalidad policial**

Pues bien, otro aspecto relevante de la forma tradicional de actuación policial estuvo dado por el claro predominio de modalidades de *policiamiento disuasivo* y *reactivo* como táctica básica de prevención y conjuración delictiva.

En este sentido, en el modelo tradicional, la asimilación de la *prevención* y la *conjuración* con la *disuasión* ha supuesto la consideración de una adecuada tarea preventiva-conjurativa que requiere básicamente de un número elevado de policías en la calle y de la articulación de modalidades de policiamiento asentadas en intervenciones reactivas y de *"choque"* más que proactivas y planificadas sobre la base de la recolección y tratamiento analítico de información fidedigna sobre el delito.

> La disuasión consiste en convencer al adversario de que los inconvenientes que le provocaría atacar, superan con mucho las ventajas que sacaría de este hipotético ataque. El aparato policial, desde esta perspectiva, tendría que generar la sensa-

> ción 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 extensión, al infractor en general) que si infringe, lo más probable es que se le coja. Sin embargo, la prevención policial descansa más en la tecnificación y la eficiencia (entendida como el buen aprovechamiento de los recursos), así como en la corresponsabilización de toda la comunidad en el mantenimiento de la calidad de vida y la buena convivencia, y no sólo en la simple presencia disuasoria de la policía en la calle.[12]

**Mano dura**

Esta modalidad, además, se articuló centralmente a través de *tácticas de choque* estructuradas sobre la base del *uso directo de la fuerza* y de criterios de *"mano dura"*. En efecto, durante las últimas décadas, las formas imperantes en el accionar policial giraron en torno de tácticas de intervención asentadas básicamente en la *"reacción"* ante situaciones o hechos delictivos ya consumados o en desarrollo, descartando o secundarizando de antemano alternativas basadas en las denominadas modalidades *"proactivas"*. De acuerdo a ciertas experiencias internacionales, estas formas se basan en general en tácticas de *policiamiento comunitario*,

[12] FERNÁNDEZ, Manuel Martín, *La profesión de policía*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 1990, p. 116.

esto es, en formas de interconexión regular entre la policía y la comunidad en todo lo atinente a la programación e implementación de estrategias focalizadas de prevención del delito y en la consecuente existencia de *"policías de proximidad o cercanía"* a la vecindad.[13]

**Accionar coercitivo frente al delito**

En las modalidades de policiamiento reactivo, en cambio, el vínculo entre policía y comunidad está signado por la *externalidad*. No existen interconexiones regulares y recurrentes entre la vecindad y la policía. La organización y el funcionamiento policial, socialmente cerradas y corporativamente autosustentadas, están orientados al desenvolvimiento de un accionar esencialmente coercitivo frente al delito y basado en la consideración de que la comunidad constituye un espacio alterado o desestabilizado por el accionar delictivo sobre el que debe reaccionar la policía. El delito es conceptualizado como una disfunción o anomalía o, en términos de William Bratton y de muchas escuelas criminológicas de porte conductista, como una *"epidemia"* expandida en la sociedad, al mismo tiempo que ésta es presentada y vivificada 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, intenta justificar y legitimar toda forma de policiamiento de choque basado en la *"mano dura"*.

[13] GREENE, Jack PELFREY Jr, William, "Shifting the Balance of Power Between Police and Community. Responsibility for de Crime Control" y CORDNER, Gary, "Community Policing: Elements and Effects", en DUNHAM, Roger y ALPERT, Geoffrey, *Critical Issues in Policing. Contemporary Readings*, Waveland Press, Inc., Illinois, 1997.

En el plano internacional, esta particularidad del modelo tradicional de funcionamiento policial doméstico, que –como se dijo- en nuestro país data de muchos años, ha sido sistematizada en la denominada doctrina neoyorquina de *"tolerancia cero"*. Esta doctrina se ha asentado en el policiamiento intensivo, la multiplicación sustantiva de los agentes policiales y de la capacidad de fuego de su sistema de armas, la sofisticación de los dispositivos coercitivos especializados y la utilización del soporte informático como medio logístico básico para el conocimiento del delito y el accionar táctico de la policía. Bratton, su mentor y ejecutor en New York, indicó que la gestión y el funcionamiento policial deben apuntar a la reducción de la *"epidemia criminal"* sobre la base de una adecuada y segura inteligencia policial; la articulación de un despliegue rápido de personal y recursos operativos; la instrumentación de tácticas de intervención efectivas; y una *"implacable y rigurosa"* puesta en práctica del accionar policial y de la correspondiente evaluación del mismo. Éstos han sido, en su exposición, los pilares de la estrategia a través de la cual se venció al crimen en lo que denominó la *"batalla de New York"*,[14] otorgándole a la lucha contra el delito una impronta netamente castrense.

> Desde Nueva York, la doctrina de la «tolerancia cero», instrumento de legitimación de la gestión policial y judicial de la pobreza que molesta –la que se ve, la que provoca incidentes y desagrados en el espacio público y alimenta por lo tanto un sentimiento difuso de inseguridad e incluso, sim-

[14] BRATTON, William, *Turnaround. How America´s Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, Random House, New York, 1998, cap. 14.

> plemente, de malestar tenaz e incongruencia -, se propagó a través del planeta a una velocidad fulminante. Y con ella la retórica militar de la «guerra» al crimen y de la «reconquista» del espacio público, que asimila a los delincuentes (reales o imaginarios), los sin techos, los mendigos y otros marginales o invasores extranjeros [...]; en otras palabras, a elementos alógenos que es imperativo evacuar del cuerpo social.[15]

Ahora bien, la modalidad de policiamiento reactivo y de choque ha constituido un marco determinante para la configuración del *uso regular de la fuerza* como método predominante de intervención policial táctica y del recurrente desarrollo de ciertas formas de *violencia* de parte de las agencias policiales en el desempeño cotidiano de sus tareas. De acuerdo a James Fyfe debe distinguirse claramente entre la violencia policial que es claramente *"extralegal y abusiva"* de aquella violencia 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"*.[16]

**Abuso de la fuerza**

[15] WACQUANT, Loïc, *Las cárceles de la miseria*, Manantial, Buenos Aires, 2000, p. 32.

[16] FYFE, James, "The Split-Second Syndrome and Other Determinants of Police Violence", en DUNHAM, Roger y ALPERT, Geoffrey, *Critical Issues...*, op.cit., p. 531.

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 son vividos como tales por parte de los agentes policiales que los protagonizan y, en numerosas ocasiones, tal utilización de la fuerza es considerada por ellos como un medio *legítimo* y *necesario* tanto para el desempeño de sus labores como para la obtención de resultados positivos en sus funciones. Ello conduce a que en el interior de la institución policial esa modalidad abusiva se convierta en una práctica habitual y válida para sus agentes y, por ende, configura un objeto de transmisión y socialización institucional sistemática y, en ocasiones, manifiesta. En todo caso, tales prácticas derivan centralmente de la ausencia de una política planificada de formación y capacitación del personal policial y del funcionamiento deficiente de un control integral de la legalidad y del desempeño institucional de la policía. Pero tal modalidad también ha estado incentivada y avalada en frecuentes oportunidades por las propias autoridades políticas al proclamar sistemáticamente la necesidad de *"endurecer"* la actuación policial ampliando sus márgenes de discrecionalidad operativa y avalando formas de intervención netamente represivas y compulsivas, tal como pudo apreciarse durante los últimos tiempos en la Argentina.

> En 1999, la violencia de las instituciones del Estado [en particular, la perpetrada por las fuerzas policiales] mostró capacidad y fortaleza para constituirse en uno de los principales elementos que estructuran los hechos y los discursos políticos en materia de seguridad pública y debilitan el Estado de derecho. Durante este año, distintos funcionarios y candidatos reivindicaron y promovieron de forma explícita la violencia estatal como mecanis-

> mo para construir una convivencia segura, y sostuvieron que el control sobre las agencias del Estado es un límite de su eficacia. Los descubrimientos sobre la participación de policías bonaerenses en el asesinato de José Luis Cabezas el 25 de enero de 1997 y el atentado contra la Asociación de Mutuales Israelitas de la República Argentina (AMIA) el 18 de julio de 1994, o de funcionarios de la Policía Federal Argentina en las redes de delitos de la ciudad de Buenos Aires en 1997, pusieron en el centro de la escena política que el accionar violento e ilegal era parte constitutiva de las prácticas rutinarias de las fuerzas de seguridad en Argentina. Esto y la ineficacia del accionar de instituciones que, como quedaba demostrado, participaban en puntos estratégicos de las redes delictivas generó cuestionamientos al accionar de las fuerzas de seguridad que mostraron la necesidad de modificar el modo de trabajo de las policías [...].[17]

Normalmente, en situaciones de autogobierno policial y de legitimación civil al accionar abusivo y represivo de la policía, la recurrente producción de formas de policiamiento asentadas en el predominio de la violencia innecesaria ha creado condiciones propicias para la producción sistemática de formas de violencia extralegal y ello, en su conjunto, fue diluyendo el límite entre el delito y la actividad policial, entre los delincuentes y la policía.

**Violencia extralegal**

En efecto, la violencia extralegal de la policía ha implicado la utilización de *"medios sucios"* tales como la construcción de versiones falsas de los acontecimientos protagonizados por la policía en el

[17] CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos humanos en Argentina. Informe anual 2000*, Eudeba, Buenos Aires, 2000, pp. 95 y 96.

desempeño de sus funciones preventivas o investigativas; el ocultamiento, destrucción o la fabricación de pruebas y evidencias tanto para desincriminar policía o personas protegidas sospechadas de la comisión de delitos como para incriminar personas inocentes; la falsificación de testimonios, la colocación de testigos preparados, la intimidación, el amedrentamiento, la amenaza y la represalia sobre testigos o víctimas; la efectivización de apremios y torturas sobre personas implicadas o sobre inocentes, etc. Asimismo, esta impronta de extralegalidad ha ido más allá de estos comportamientos delictivos y ha conllevado la participación policial directa e indirecta en las actividades ilícitas desenvueltas por diversas organizaciones o grupos criminales conjugando diferentes modalidades de complicidad, encubrimiento y protección de dichos grupos con la intervención regular de policías en los mismos.

**Policiamiento regulatorio del delito**

De este modo, la recurrente estructuración de prácticas policiales asentada en el empleo regular de estas formas de violencia extralegal ha contribuido, por cierto, a la conformación de una modalidad de *policiamiento regulatorio del delito* más que preventivo o represivo del mismo. Tal como pudo observarse en nuestro país, para ello ha sido determinante la conformación de una situación de desgobierno político y de autogobierno policial en cuyo marco estas prácticas no solamente resultaron legítimas y normales sino que fueron regularmente trasmitidas y estimuladas desde las propias jefaturas institucionales y, en no pocas ocasiones, fueron incentivadas por determinados sectores de la dirigencia política en el nivel nacional, provincial o municipal, los que se beneficiaron recurrentemente de tal financiamiento para hacer frente tanto al mantenimiento de sus estructuras político-partidarias como a las campañas electorales que los tuvieron como protagonistas.

En definitiva, ese clima político y los abusos y extralimitaciones policiales que ello trae aparejado generaron una sustantiva escalada de violencia en el accionar policial a lo largo de todo el país durante los últimos años. Ello tuvo como consecuencia un notable aumento del número de policías muertos en enfrentamientos así como también de personas muertas por las fuerzas policiales en dichas circunstancias; el creciente riesgo de que cualquier acto delictivo desencadene un hecho violento que implique poner efectivamente en peligro la vida del supuesto delincuente, de las víctimas y de la propia policía; la dilución del límite existente entre la actuación policial y la actividad delictiva y la consecuente incursión de ciertos agentes policiales en dichas actividades y el desarrollo de comportamientos delictivos durante el desempeño de sus funciones; la paulatina conversión de la institución policial o de algunos de sus componentes en una fuente de violencia o delincuencia; la profundización de la brecha existente entre la policía y la comunidad y el consecuente crecimiento del desprestigio social de la institución policial y de sus miembros; y el fracaso de toda tentativa de producir cambios tendientes a reformar a la institución policial de acuerdo con ciertos parámetros democráticos.[18]

En el caso de la Policía Bonaerense, el caótico cuadro de descomposición institucional al que había llegado hacia fines de la década del 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, León Arslanián.

[18] Para un buen análisis de estas cuestiones, véase: Ibíd., cap. II, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.

> [...] 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 aquéllos; 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.[19]

Salvo alguna diferencia de matices, en su conjunto, este estado de situación signó, de alguna manera,

[19] MINISTERO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD (GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES), *Informe de gestión*, La Plata, abril de 1999.

la situación por la que atravesó el sistema policial de nuestro país bajo la égida del modelo tradicional.

Pues bien, otra de las particularidades derivada del autogobierno policial configura una de las principales características del modelo tradicional, a saber, el *autofinanciamiento ilegal de la policía*. En estos casos, al financiamiento oficial del sistema policial, sea por vía presupuestaria o por servicios adicionales legalmente regulados, se han sumado otras fuentes ilegales de financiamiento proveniente de dádivas o de actividades delictivas de diversa índole que son permitidas, protegidas o directamente llevadas a cabo por los propios agentes policiales. Estas actividades prohibidas pueden suponer desde las coimas, las extorsiones, el juego clandestino, la prostitución y ciertas modalidades de robos o hurtos menores hasta formas complejas de robos calificados de vehículos, mercancías en tránsito, entidades bancarias o transporte de caudales, el narcotráfico, el contrabando, el secuestro de personas, etc.

**Fuentes ilegales de financiamiento policial**

En verdad, en nuestro país, durante la última dictadura militar, los "grupos de tareas" conformados por agentes policiales debía 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, todo lo cual estuvo apuntalado por la impronta de autogobierno policial derivada de la delegación hecha por la clase política a favor de la administración policial de la seguridad pública.

La *exclusión comunitaria* de la seguridad pública.

**Ausencia de participación comunitaria**

En tercer lugar, en el modelo tradicional, la relación existente entre la comunidad y la policía ha estado 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 control de políticas de seguridad y en el control del desempeño policial. Ello configuró, por cierto, una consecuencia previsible del desgobierno político sobre la seguridad pública y, en particular, del autogobierno policial.

En efecto, a la ya mencionada relación de externalidad existente entre la policía y la comunidad expresada en la total ausencia de modalidades de policiamientos comunitarios proactivos, se ha sumado la profunda brecha que históricamente distanció a la policía de la comunidad. Desde la última experiencia dictatorial, en cuyo marco las fuerzas policiales y de seguridad constituyeron una instancia clave del aparato represivo estatal, estas fuerzas vigorizaron la impronta de regulación delictiva y de autofinanciamiento ilegal que ya caracterizaba su funcionamiento anterior. Frente a la ciudadanía en general, la manifiesta ineficacia policial en la prevención y represión del delito así como el creciente conocimiento público de recurrentes abusos y extralimitaciones institucionales cometidas por agentes policiales durante las últimas décadas dieron lugar a una manifiesta desconfianza comunitaria hacia dichas fuerzas.[20]

En definitiva, en el marco del modelo tradicional de seguridad pública, este conjunto de razones impidió que los ciudadanos y la comunidad en general

[20] Hacia 1998, en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, el 19,3 % de la población le temía más a la policía que a los delincuentes y el 6,9 % de la población había sufrido algún tipo de abuso policial durante el año 1997. Asimismo, el 6,4 % de la población atribuía a la ineficiencia policial la principal causa del aumento de

pudieran tener acceso a la organización policial y, en ese marco, incidir o intervenir de algún modo en las decisiones y estrategias policiales tendientes a prevenir el delito a través de una orientación interactiva con la propia comunidad. Como ya se dijo, la comunidad no configuró el sujeto fundamental de la seguridad pública y, en consecuencia, ésta nunca supuso la acción coordinada y la interacción permanente entre la comunidad a través de sus diferentes organizaciones y las instituciones policiales. En ese sentido, el sistema de seguridad pública delineado nunca contó con un conjunto de mecanismos e instancias de participación ciudadana orientadas a garantizar un eficaz control comunitario de la legalidad y la eficacia del sistema de seguridad pública y, en particular, de la actuación de la policía, así como también a viabilizar la participación directa de la comunidad en la formulación e implementación de políticas de seguridad públicas. La administración de la seguridad pública ha estado, así, en manos exclusivamente de las agencias policiales.

## El colapso del *modelo tradicional* de seguridad pública.

Las características señaladas signaron el sistema de seguridad y policial argentino durante mucho tiempo. Su configuración histórica data del siglo pasado. Sin embargo, a partir de la última dictadura militar, este sistema adquirió ciertas particularidades institucionales y políticas que eclosionaron en el mismo momento en el que dejó de ser funcional al sistema

la delincuencia (en: CENTRO DE ESTUDIOS UNIÓN PARA LA NUEVA MAYORÍA, *La seguridad pública*, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, 1998).

político y judicial estructurado a partir de la instauración democrática producida en 1983. Ello ocurrió, particularmente, cuando, durante la última década, el sistema de seguridad y policial resultó inviable para hacer frente a una serie de transformaciones sociales, institucionales y sociales tales como la creciente complejización y aumento de la criminalidad, los cambios producidos en el sistema penal y finalmente al hecho de que las cuestiones u asuntos referidos a la seguridad pública comenzaron a tener una gravitación política decisiva en la población.

**Proceso de desintegración social**

La problemática de la seguridad está íntimamente vinculada a las condiciones sociales existentes en nuestro país y, particularmente, en las grandes ciudades y suburbios que sirven de escenario destacado al crecimiento delictivo observado en estos años. Esas condiciones dan cuenta del desarrollo de un profundo proceso de desintegración social signado por el creciente deterioro de las condiciones de vida de los sectores medios y bajos, la desagregación de los grupos familiares y vecinales básicos, la ruptura de los lazos de solidaridad comunitaria tradicional y la conformación de vastos sectores sumergidos en una situación de vulnerabilidad y marginación social. En la actualidad, en nuestro país, hay 8 millones de pobres y más de 2,5 millones de indigentes. Su contracara ha supuesto un significativo aumento de la concentración económica entre los estratos más altos de la sociedad. El 10% más rico de la población argentina recibe el 35,8% del ingreso nacional. Esta situación, en su conjunto, ha ido moldeando una estructura social compleja y heterogénea en cuyo seno se han multiplicados los delitos, particularmente, los delitos contra la propiedad, como consecuencia del significativo crecimiento del factor estructural determinante de la criminalidad, es decir, la *marginación social*.

**Demanda de estabilidad y de protección**

A su vez, en el marco de este evidente proceso de desintegración y complejización social, las personas viven en una *situación de inseguridad recurrente y de incertidumbre permanente*. Según Norbert Lechner, tal situación enmarcó la aparición de dos tipos de demandas socio-políticas predominantes, a saber, una *demanda de estabilidad* y una *demanda de protección*. La demanda de estabilidad responde a la necesidad de construir un clima social relativamente estable y predecible, y ello explica que en situaciones de alta inflación o signadas por violentos procesos políticos *"el deseo de estabilidad prevalece al punto de desplazar otras preferencias, incluyendo las mejoras económicas, a un rango secundario"*. A su vez, la demanda de protección deriva de la primera y se asienta en la necesidad de generar condiciones institucionales que permitan neutralizar las amenazas y riesgos recurrentes a la seguridad social y económica, sea individual y/o colectiva, de los ciudadanos, ya que en esos contextos, el aumento del sentimiento de amenaza a la integridad física y a la seguridad económica da lugar a un reclamo de protección que *"sólo se apacigua con certezas"*.

> Sea cierto o no el incremento de la criminalidad o del coste de la vida, en todo caso crece el sentimiento de amenaza a la integridad física y a la seguridad económica. Pero los riesgos no son sólo materiales; tras la violencia y la guerra, el sida y el desempleo, rápidamente se sospecha de fuerzas oscuras. La percepción de inseguridad se potencia en un clima de incertidumbre que, finalmente, sólo se apacigua con certezas. La demanda de protección apunta tanto a las condiciones materiales de vida como a la seguridad simbólica y normativa.[21]

[21] LECHNER, Norbert, "¿Por qué la política ya no es lo que fue?", en revista *Leviatán*, Madrid, nro.63, primavera de 1996, p. 70.

Ahora bien, en este intrincado contexto social se ha producido una complejización y aumento de la criminalidad, ya sea de la criminalidad común y de la criminalidad organizada y compleja así como también de la criminalidad de *"cuello blanco"*. En cualquier contexto social, existen diferentes tipos de crímenes, cada uno de los cuales poseen modalidades, manifestaciones y efectos diversos y específicos, y responden a factores causales y a condiciones situacionales también diversos y puntuales. Una simple observación del fenómeno delictivo local parece indicar que durante los últimos años hubo un notable aumento de la criminalidad en nuestra sociedad, pero no solamente de los robos y hurtos con violencia o de la criminalidad cometida por marginales, cuyas modalidades típicas suponen el accionar tanto de ladrones ocasionales y no organizados como de grupos de asaltantes organizados y que actúan regularmente sobre residencias, vehículos y empresas. También aumentó la criminalidad protagonizada por complejas organizaciones delictivas –*"empresas criminales"*- que cuentan con un amplio despliegue logístico y operativo, y cuya actividad delictiva genera un alto nivel de rendimiento económico, como el tráfico ilegal de drogas y de armas, el lavado de dinero proveniente de actividades ilegales, el robo y "doblaje" de automotores, el robo de ganado, las modalidades de robo cometidas por los denominados "piratas del asfalto", los asaltos a bancos y camiones blindados de traslado de caudales, etc. Del mismo modo, se han multiplicado significativamente los hechos de corrupción cometidos por encumbrados funcionarios y gobernantes así como también diversas formas de contrabando, evasión impositiva y fraude. Estas modalidades de "alta" criminalidad poseen inclusive ramificaciones, vínculos y/o despliegue regional e internacional, y no necesariamen-

**Aumento de la criminalidad**

te se encuentran vinculadas en forma directa a las condiciones de pauperización social sino, más bien, a la regionalización y/o globalización de ciertos flujos productivos, financieros y de comercialización y, principalmente, al funcionamiento de ciertos circuitos institucionales de gobierno y a los sectores sociales y políticamente dominantes.

**Crisis del Estado**

No obstante, el crecimiento relativo de las diferentes modalidades de criminalidad también ha estado vinculado a la *crisis del Estado* y, puntualmente, a *la incapacidad de éste para prevenir, enfrentar, conjurar y reprimir exitosamente al delito en sus diferentes manifestaciones*, cuya cara más visible estuvo dada por el *colapso del sistema penal, penitenciario y policial*. Durante los últimos años, en nuestro país hubo una total ausencia de políticas y estrategias eficientes en materia de seguridad, criminal, penitenciaria y policial, y primó el desgobierno sobre las instituciones dedicadas a la administración de la justicia penal y, como ya se señaló, sobre las fuerzas policiales. Estas instituciones resultaron incompetentes para dar respuestas a los profundos cambios sociales y políticos vividos durante las últimas décadas en nuestro país y, particularmente, frente al incremento de la criminalidad marginal y de *"guantes blancos"*.

En lo atinente a la justicia penal, la crisis de ésta es antigua y ella derivó básicamente de la modalidad *"inquisitiva"* del esquema de enjuiciamiento penal que ha predominado en nuestro país y que, en lo atinente a la etapa de instrucción, giró en torno de un proceso escrito, secreto, formalista y no contradictorio llevado a cabo por un juez único encargado, al mismo tiempo, de la investigación criminal, de las actividades persecutorias, del control de la legalidad y de las resoluciones decisorias. Tal esquema y la consecuente concentración funcional trajo aparejado que el juicio, aún guardando las características de la oralidad y la lógica

acusatoria, quedase determinado por la eficacia de las pruebas producidas en la etapa instructoria y, en razón de ello, los jueces de instrucción se convirtiesen de hecho en jueces de sentencia. Más grave aún resulta tal proceso cuando se considera que en la mayoría de los casos, la investigación criminal y la producción de pruebas son actividades *delegadas* por los jueces inquisidores a las fuerzas policiales, convirtiendo a éstas, entonces, en jueces de instrucción y en tribunales de sentencia. En suma, este tipo de enjuiciamiento penal y sus distorsiones institucionales, además de cercenar la garantía constitucional del juicio previo y de vulnerar, así, el estado de derecho, resultó significativamente ineficiente para investigar los delitos y para perseguir y reprimir a sus responsables. Frente a las nuevas modalidades criminales que surgieron durante los últimos años y al notable incremento de los delitos protagonizados por complejas organizaciones criminales, este sistema resultó inviable para procesar tales desafíos y contribuyó, de ese modo, a perpetuar una situación de impunidad.

Así, la *crisis social* y la *crisis del Estado* configuraron la más dramática manifestación de un proceso de profundas transformaciones entre las que el aumento de los delitos y los cambios producidos en el mundo del crimen constituyeron apenas un aspecto más. Actualmente, este sistema colapsó y ello dio lugar a una situación de emergencia que puso rápidamente en evidencia la imperiosa necesidad de asentar a la seguridad pública y al funcionamiento judicial y policial sobre nuevos pilares legales e institucionales. Hoy, la población demanda seguridad porque se encuentra en una situación de absoluta indefensión frente al delito. En este contexto, a la clase política se le impone el desafío de revertir tal situación, lo que requiere de una política de seguridad multidimensional, diversificada e integral, que

**Política de seguridad multidimensional**

no se asiente solamente en la reforma del sistema policial sino que suponga, al mismo tiempo, políticas sociales y de empleo ciertamente eficaces así como también un sustantivo mejoramiento del funcionamiento del sistema judicial y penitenciario. No debería perderse de vista que, durante la última década, tanto en New York como en numerosas ciudades norteamericanas la caída de los índices de criminalidad violenta derivó centralmente de la significativa reducción de los índices de desocupación, de la sustantiva mejora del sistema médico-asistencial, de la reducción de la violencia doméstica –especialmente, contra mujeres y niños- y, en ese marco, del acompañamiento de profundas reformas policiales. La mayoría de estas reformas no siguieron el modelo neoyorquino de *"tolerancia cero"* en el combate al delito pero sí estuvieron centradas en la puesta en funcionamiento de un eficiente sistema de mapeo e inteligencia delictiva, de una estructura orgánico-funcional policial altamente flexible y de un riguroso mecanismo de control y evaluación de resultados.

Finalmente, cabe señalar que las cuestiones atinentes a la seguridad pública se convirtieron en un *problema político* cuando la creciente sensación de inseguridad existente en la sociedad comenzó a socavar la legitimidad de numerosos gobernantes y cuando algunos dirigentes vieron que con ello se cercenaba su proyección político-electoral. Que tales cuestiones hayan sido durante mucho tiempo uno de los más importantes problemas sociales no fue suficiente para llamar la atención de la clase política argentina. Bastó que a partir de 1997 el pedido generalizado de resolución al aumento de la delincuencia pasara a ocupar el segundo lugar entre las principales demandas sociales, luego del desempleo, para que la seguridad pública se convirtiera en uno de los asuntos prioritarios de la agenda político-institucional argentina.

En este contexto no debería perderse de vista que el rasgo más importante del modelo tradicional de seguridad pública estuvo dado por lo que hemos denominado *desgobierno político* sobre la seguridad, cuya consecuencia más visible ha sido el *autogobierno policial* de la misma. Ello indica que la reforma integral del sistema de seguridad pública debe partir básicamente de la *reversión del tradicional desempeño de la clase política frente al tema de la seguridad pública y, en su marco, frente al sistema policial.* Suponer que la reconversión integral del sistema penal, de seguridad y policial garantizaría por sí mismo la reformulación de las limitaciones y anacronismo que han signado el modelo tradicional, significa minimizar la real complejidad de la problemática planteada e implica no distinguir que el principal problema a superar es la *recurrente indiferencia, incompetencia y/o deficiencia con que la clase política argentina abordó históricamente las cuestiones de la seguridad pública en nuestro país.* ◆