

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.¹

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.²

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-

² 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.³

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

³ 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.⁴

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.⁵

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.

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,⁶ 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”,⁷ 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-

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

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

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

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

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”.⁹

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.~~¹⁰

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”.¹¹

~~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 provisiones del código penal”.~~¹²

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>. 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 Strohline, 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. Esta 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 tandem con la policía como parte de un proyecto policial más generalizado" orientado, más bien, al "mantenimiento del orden".¹³

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.¹⁴

¹³ *Ibid.*, cap. 5.

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

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 renuente y 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.¹⁵

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.

¹⁵ 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.¹⁶

~~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.~~¹⁷

~~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 privada¹⁸ 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.

~~rogativas,~~¹⁹ 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".²⁰

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.²¹

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".²² 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 pacientes 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".²³ 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".²⁴ 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.²⁵

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-

²³ Monjardet, Dominique, *O que faz a polícia...*, op.cit., p. 27.

²⁴ *Ibid.*, pp. 27 y 28.

²⁵ Bayley, David, *Padrões de policiamento...*, op.cit., cap. 2.

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

~~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.~~²⁷

En segundo lugar, ~~la policía es una institución especializada porque sus fundamentos 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.²⁸

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

²⁶ *Ibid.*, pp. 35 y 36.

²⁷ *Ibid.*, pp. 46 y ss.

²⁸ 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.

del orden y menos el resultado de la mezcla de tareas policiales y no policiales.²⁹

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.³⁰

Pues bien, este conjunto de particularidades institucionales convierte a la policía moderna en un *recurso o medio de poder*, 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-

²⁹ *Ibid.*, p. 57.

³⁰ *Ibid.*, pp. 60 y ss.

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

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 institucional³² 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-

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

³² 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.

reaccionan contra la atribución de los puestos de dirección de los servicios a no policiales.³³

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.³⁴~~

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

³³ Monjardet, Dominique, *O que faz a polícia...*, op. cit., p. 38.

³⁴ *Ibid.*, pp. 39 y 40.

~~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.³⁵ 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.

³⁵ 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.

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, entendiéndose 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.³⁶

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.³⁷

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 social y legalmente investida de la facultad para actuar en función del control —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.³⁸

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-

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

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.³⁹

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".⁴⁰

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".⁴¹ Vayamos a ello.

39 Goldstein, Herman, *Policando...*, 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 Strohshine, Meghan, *Policing...*, op.cit., cap. 1.

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*, entendiendo 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”.⁴²

~~*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.), *Policía y sociedad democrática*, Alianza Universidad, Madrid, 1983.

abordable para cualquier forma de intervención policial, aun para el policiamiento comunitario.

~~Asimismo, en general existe un conjunto de eventos delictivos que regularmente no forma parte de los objetivos del policiamiento preventivo, ya sea por su carácter soterrado, sus manifestaciones poco visibles públicamente, sus expresiones no disvaliosas en sí mismas o su escasa significación dramatizante.~~ 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 racial, así como aquellos inscritos en la criminalidad organizada —y, en su marco, en los denominados “delitos de cuello blanco”, tales como los fraudes, la evasión tributaria, el lavado de dinero—, los delitos ecológicos, la corrupción o los delitos políticos. Tampoco forman parte habitualmente de la agenda del policiamiento preventivo los desórdenes, infracciones y delitos leves que cercenan la situación de seguridad local en los ámbitos vecinales o barriales.

Las operaciones policiales tienen como característica que son dirigidas contra los “delitos comunes” y excluyen los “delitos de cuello blanco” relacionados con empresarios, profesionales, o con la conducta en cargos públicos, aunque no haya ninguna base formal para tal exclusión. [...] En regla general, cuestiones como soborno, evasión de divisas, desfalques, fraudes, incumplimientos del deber por un funcionario público, error en la práctica de una profesión son dejados para otras agencias de cumplimiento de la ley. Por su preocupación con delitos en general practicados por personas pobres y su negligencia con relación a delitos cometidos exclusivamente por individuos considerados “bien de vida”, las fuerzas policiales dan la impresión de actuar como se hubiese un preconcepto de clase [...].⁴³

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

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

Policiamiento complejo: Ahora bien, el policiamiento preventivo resulta insuficiente para dar cuenta del accionar de organizaciones criminales estructuradas dedicadas al desarrollo de emprendimientos económicos ilegales o al accionar político ilícito, todo lo cual constituye el eje articulante del policiamiento complejo. Éste abarca el conjunto de tareas tendientes a evitar, interrumpir o conjurar las actividades delictivas desarrolladas por *grupos delictivos organizados*, esto es, grupos estructurados compuestos por tres o más personas, que existen y actúan concertadamente durante cierto tiempo con el propósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional 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 criminales se destacan el tráfico y comercialización de drogas ilegales; las diferentes modalidades del tráfico y venta ilegal de armas; el robo, “doblaje” y desarme 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 despuntan 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 modalidades típicas de la criminalidad compleja. Por un lado, la *criminalidad organizada*, que abarca las acciones delictivas cometidas por un grupo organizado con el propósito excluyente de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro de orden material.⁴⁴ 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 terrorismo⁴⁵ o atentar contra el orden constitucional o los poderes públicos.⁴⁶

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 acotados, 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 presten apoyo o protegen a las organizaciones criminales o participen 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-

ratoria⁴⁷ 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 conjuntivo 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 aquélla. 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”.⁴⁸

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.⁴⁹

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 numerosísimas 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",⁵⁰ 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.⁵¹

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".⁵²

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.

Cuando 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.⁵³

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.⁵⁴

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*,⁵⁵ y que convierten a los policías en verdaderos “trabajadores sociales”.⁵⁶

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 Strohshine 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 Strohshine, 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”.⁵⁷

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".⁵⁸

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 la reglas legales." [C. Breitel].⁵⁹

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,

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

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

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.⁶⁰

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 *criterios y prácticas autodefinidas y autosustentadas* independientemente de las directivas políticas e institucionales superiores y que hasta pueden con-

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",⁶¹ 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.⁶² 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.⁶³

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

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.

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.⁶⁴

~~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-~~

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.⁶⁵

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".⁶⁶

DEFINIENDO EL DELITO

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 46 y 47.

⁶⁶ *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*, Larquier, 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, 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.⁶⁷

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

⁶⁷ 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,⁶⁹ 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.⁷⁰

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 prevaeciente, 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’”.⁷¹ 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 grupos 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”.⁷²

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

72 *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 legitima lo actuado, legitima 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).⁷³

Este 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

⁷³ 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*.⁷⁴

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.⁷⁵

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

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 12 y 13.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 9 y ss.

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

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~~

⁷⁶ *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 policiaización 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.