

Serie Breves
dirigida por
ENRIQUE TANDETER

Marcelo Fabián Sain

**Seguridad,
democracia y reforma
del sistema policial
en la Argentina**



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

México - Argentina - Brasil - Chile - Colombia - España
Estados Unidos de América - Guatemala - Perú - Venezuela

Primera edición, 2002

© 2002, Fondo de Cultura Económica, S. A.
El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar
Av. Picacho Ajusco 227; 14.200 México D. F.

ISBN: 950-557-516-5

Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*
Hecho el depósito que previene la ley 11.723

A mi querido profesor Octavio Ianni
A Suzeley

Introducción

Las cuestiones atinentes a la seguridad pública se convirtieron en un *asunto políticamente relevante* cuando la creciente sensación de inseguridad existente en la población comenzó a tener gravitación en la opinión pública y a incidir en su desempeño electoral y en la proyección político-electoral de numerosos gobernantes y dirigentes nacionales y provinciales. En efecto, bastó que durante los últimos años el pedido generalizado de resolución del auge de la delincuencia pasara a ocupar uno de los primeros lugares entre las principales demandas sociales de la ciudadanía, junto con el desempleo, para que la seguridad pública se convirtiera en uno de los asuntos prioritarios de la agenda política nacional, de las provincias y de los municipios.

Durante las últimas décadas, particularmente a partir de la última instauración democrática en 1983, en nuestro país primó el *desgobierno* sobre las instituciones dedicadas a la administración del sistema penal y, en particular, sobre las fuerzas policiales. En numerosas ocasiones, desde el poder político se les *garantizó* a las agencias policiales la posibilidad de que se *autogobernaran* en torno de los criterios de *mano dura* y de que se organizaran sobre la base de un circuito de financiamiento extrainstitucional resultante casi siempre de la participación de sectores claves de esas fuerzas en una extendida red de actividades delictivas que iban desde el juego clandestino y la prostitución hasta el robo calificado y el narcotráfico. Como contrapartida, el poder político esperó inge-

nuamente que la corporación policial le garantizara una labor eficiente en la preservación de márgenes aceptables de seguridad y tranquilidad ciudadana frente a los delitos de menor porte. Se conformó, así, un accionar policial predominantemente abusivo y delictuoso que impidió que los policías no comprometidos con aquella lógica pudieran desarrollar honesta y eficientemente su labor. Ello, sumado a la paulatina y caótica *privatización de la seguridad*, fue quebrando el monopolio estatal en la provisión de la seguridad pública e hizo que el Estado perdiera la capacidad de dirigir integralmente a la institución policial.

Si la conjunción de la crisis social, el desempleo y el crecimiento del consumo de drogas y del tráfico de armas alentó el *gatillo fácil de la delincuencia*, la falta de una política de seguridad y el desgobierno político-institucional sobre las policías permitió el *gatillo fácil policial*. A fines de los años noventa, este sistema colapsó y ello dio lugar a una situación de emergencia que puso rápidamente en evidencia la imperiosa necesidad de asentar la seguridad pública y el funcionamiento policial sobre nuevos pilares legales e institucionales, tratando de revertir, en primer lugar, la endeblez e impericia con que la clase política abordó estos asuntos.

Uno de los desafíos más importantes del proceso de democratización aún en curso en nuestro país, esto es, el desafío de la construcción democrática sobre la base de una *calidad institucional* que, entre otros aspectos, permita apuntalar el componente republicano que requiere toda poliarquía, está centrado en la posibilidad de construir instancias de poder que controlen e imposibiliten las proyecciones abusivas o extrainstitucionales de los poderes del Estado y, al mismo tiempo, de asentar el desempeño de esos poderes sobre la base del prin-

cipio democrático y de la ciudadanía que constituye su soporte fundamental.

En lo relativo a nuestro tema, la perversa lógica del *desgobierno político* sobre la seguridad pública y su contracara, la *autonomía policial*, han vulnerado estos principios e indican que los desafíos señalados están aún vigentes pese a que la Argentina lleva dieciocho años de estabilidad democrática ininterrumpida. Las agencias policiales ejercen comúnmente un *poder punitivo paralelo* que se manifiesta independiente de todo cauce institucional y que, en verdad, ha dado lugar a la conformación de extendidas redes delictivas amparadas por esas mismas agencias, y hasta dirigidas y conformadas por sus miembros. No obstante, la constitución de este sistema extralegal no parece ser más que el reflejo de la *indiferencia* y *defección* en la atención de los asuntos de la seguridad pública por parte de los estratos políticos dirigentes, en particular, de las clases gobernantes, cuando no del aval directo de éstas en la concreción de aquella impronta policial paralela. El análisis de este aspecto marca uno de los ejes del presente trabajo.

Por su parte, cabe destacar que las ciencias sociales han dedicado escasa atención a estos asuntos. En general, las cuestiones referidas a la seguridad pública y a la organización y el funcionamiento policial han sido objeto de algunas reflexiones por parte de especialistas del derecho penal y de criminólogos. Salvo estos aportes, no abundan estudios que analicen la problemática de la seguridad pública y, en su interior, el sistema policial, en el marco de los vínculos estructurados entre la sociedad y el Estado y, específicamente, como una dimensión importantísima de la calidad institucional de nuestra democracia, esto es, como un aspecto o arena

relevante en el proceso de democratización institucional de nuestro país.

Este trabajo pretende dar cuenta de algunos de esos aspectos y, para ello, se ubica en el universo de las ciencias sociales y, en particular, el de la ciencia política. En ese marco, tiene por objeto abordar conceptualmente el vínculo existente entre *democracia, seguridad pública y policía*, lo que se desarrolla en la primera parte. Posteriormente, se analizan las características del denominado *modelo tradicional* de la organización de la seguridad y la policía, y las particularidades de su colapso durante los últimos años en nuestro país. En la tercera parte, se aborda un estudio de caso, es decir, el proceso de *crisis* del sistema de seguridad pública y policial de la provincia de Buenos Aires y su tentativa de *reforma* desarrollada desde 1997 que constituye un caso paradigmático al respecto. Finalmente, se desenvuelven algunas reflexiones sobre los dilemas y desafíos que se presentan en la actual coyuntura acerca del sistema de seguridad pública y la estructura policial en la Argentina, y se plantean algunos ejes generales de reforma del mismo.

Deseo agradecer el respaldo brindado por numerosos amigos y colegas en la tarea de abordaje y análisis de la problemática de la seguridad pública en nuestro país. En particular, quiero agradecer a Alberto Binder, por la confianza que me dispensó durante el proceso de reforma (trunca) de la Policía Bonaerense; a Horacio Verbitsky, por su amistad y su incansable e importante tarea periodística y social; a Ciro Annicchiarico, por su permanente respaldo y reconocimiento; a Gustavo Palmieri y a los amigos y amigas del CELS, por su invaluable trabajo en el ámbito de los derechos humanos; a Juampi Cafiero, Dario Alessandro y Nilda Garré, por su permanente apoyo en esta labor; a Ernesto López, por

su amistad y siempre lúcidas opiniones al respecto; a Gloria Manzotti, por su amistad y aliento; a Enrique Tandeter, por su confianza y respaldo a esta iniciativa; y muy especialmente a los numerosos hombres y mujeres de las fuerzas de seguridad y policiales de nuestro país que bregan diariamente por la seguridad de los argentinos y lo hacen con espíritu democrático, honestidad, esfuerzo y, en ocasiones, ofrendando su propia vida.

Marcelo Fabián Sain
Buenos Aires, marzo de 2002

I. Democracia, seguridad pública y policía

Seguridad pública y criminalización en la democracia

En un contexto democrático, la *seguridad pública* es la situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos –considerados éstos no solamente como principios o garantías formales sino también prácticas sociales–, a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de derecho.

La democracia no se restringe exclusivamente a la vigencia y regularización institucional de elecciones libres basadas en el sufragio universal como medio específico para la designación de las autoridades gubernamentales, sino que también supone, con igual peso, el ejercicio pleno de la ciudadanía con relación a los derechos y libertades civiles, políticas y sociales modernos, vale decir, el ejercicio de una ciudadanía asentada sobre la base de la participación político-social autónoma de los

ciudadanos en el proceso de gobierno y en los asuntos colectivos. Ahora bien, la efectivización de estos atributos implica el desarrollo de ciertas condiciones político-sociales tales como la existencia de un Estado con capacidad para garantizar los derechos y las libertades civiles, políticas y sociales a lo largo de todo su territorio y para toda la sociedad, así como la vigencia de condiciones sociales, económicas y culturales que, de alguna manera, no obstruyan o permitan la concreción de la democracia política, del ejercicio de la ciudadanía y de la participación política autónoma. La ciudadanía se puede ejercer de manera integral cuando el sistema institucional y los poderes públicos son eficaces en la protección de los derechos de las personas y en la preservación directa o indirecta de sus condiciones sociales y económicas, como condición mínima de realización universal de esa ciudadanía.

La condición institucional necesaria para efectivizar, en consecuencia, una situación de seguridad pública en la que los derechos de las personas queden formal y socialmente garantizados deriva de la capacidad de los poderes y las instituciones del Estado para regular eficazmente las actividades de *protección* de esos derechos. Esta protección debe garantizarse frente a eventuales interferencias arbitrarias o injustas de otras instancias personales o institucionales que configuren un *hecho socialmente dañoso o ilícito*, es decir, una conducta o acto que contraviene por acción u omisión una disposición normativa y, con ello, cercena alguna libertad ciudadana fundamental.

Por lo tanto, cuando se produce un ilícito, se impone la obligación estatal de proteger los derechos de las personas a través de dos modalidades típicas de intervención institucional: la *prevención* de esos actos o hechos

socialmente lesivos o dañosos, y la *conjuración* de esos actos cuando efectivamente se producen.

Ahora bien, la seguridad pública no constituye una cláusula abierta que admita cualquier modalidad de intervención estatal, sino que configura un estado de normalidad cívica que se fundamenta y deriva exclusivamente de lo establecido en la Constitución y en las leyes vigentes, esto es, en una *ley previa, escrita, cierta y estricta*. Tal intervención estatal debe tener lugar frente a la materialización de ciertos hechos socialmente lesivos, en el ejercicio efectivo de la función protectora del Estado a través del *sistema penal* y, en su marco, eventualmente del *accionar policial*, pero siempre conforme al marco jurídico vigente. Se trata, entonces, de una *situación normativizada*, es decir, una situación previamente legalizada.

Ahora bien, ¿cómo se organiza y se pone en funcionamiento este sistema institucional?

En las sociedades modernas se establecen ciertos mecanismos institucionales específicos destinados a articular modalidades diversas de *control social* y, especialmente, formas singulares de prevención y represión de conductas y hechos violatorios de las normas que regulan la vida social. Estos mecanismos constituyen una red legal e institucional a la que se denomina, en un sentido general, *sistema penal*. En su contexto, se lleva a cabo el proceso de *criminalización* mediante el cual se selecciona un grupo reducido de personas a las que el Estado le impone coactivamente una pena por considerarlas responsables de la comisión de ilícitos.

Las *agencias de seguridad y policiales* –la policía de seguridad, la policía judicial o de investigación, la policía aduanera, la policía fiscal, la policía de investigación privada y, en general, toda agencia estatal o priva-

da que cumpla funciones de vigilancia, prevención e investigación de ilícitos– constituyen un componente básico de este sistema y desempeñan una labor fundamental en el proceso de criminalización que resulta de su funcionamiento.

El proceso de criminalización se desarrolla en dos etapas. En la etapa de *criminalización primaria*, las agencias políticas del Estado –básicamente, el parlamento y el poder ejecutivo– formalizan la sanción de una ley penal mediante la cual se establece un conjunto de conductas prohibidas cuya comisión debe acarrear la punición de sus autores. Esa ley constituye un programa institucional cuyo cumplimiento debe ser llevado a cabo por agencias diferentes de las que lo formulan, esto es, por las policías, los jueces y los agentes penitenciarios. La *criminalización secundaria* se concreta por medio de la acción punitiva formalmente programada en la sanción de la ley penal, y posteriormente ejercida sobre las personas concretas que son objeto de la incriminación efectuada por las agencias policiales cuando hallan a una persona a la que se le atribuye la comisión de un acto criminalizado primariamente, se la investiga y se la somete a la agencia judicial, para que ésta desarrolle un proceso que permita establecer si esa persona ha cometido o no aquel acto y, en caso afirmativo, le imponga una pena que será ejecutada por la institución penitenciaria.

La criminalización primaria configura un programa de acción institucional que es prácticamente irrealizable en toda su extensión. Existe una significativa disparidad entre el inconmensurable conjunto de conflictos o hechos lesivos que realmente acontecen en la vida social –hechos que han sido formalmente tipificados por las agencias de criminalización primaria a través de las leyes y normas– y aquellos que son efectivamente cono-

cidos, 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 efectivamente en la vida social, lo que les impone la necesidad de emprender un proceso de *selección* de algunos pocos hechos o actos criminales y de sus correspondientes autores.

En verdad, la criminalización primaria desenvuelta por las agencias políticas del Estado desarrolla un primer acto selectivo pero que, en tanto programa formal, es de carácter conceptual. Esas agencias formulan una norma aunque desconocen sobre qué personas recaerá el poder punitivo que habilitan formalmente. He aquí un segundo acto selectivo derivado de la imposibilidad de que el programa de criminalización primaria abarque efectivamente el conjunto de las relaciones sociales, lo que le impone a las agencias de criminalización secundaria un modo de actuación selectivo que recaerá sobre aquellas personas que serán objeto de una incriminación concreta. La escasa capacidad institucional de estas agencias para implementar el programa penal elaborado por las agencias políticas determina esa selectividad.

Éste es, 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 discriminatoria* para administrar modalidades efectivas de criminalización sobre ciertas personas. La sustantiva diferencia entre la policía y las restantes agencias de criminalización secundaria reside en que aquella configura la instancia primera y principal del proceso de selección criminalizante. Las agencias judi-

ciales y penitenciarias, en cambio, se limitan apenas a administrar aquellos casos y personas que fueron criminalizados efectivamente por las agencias policiales, convirtiendo a éstas en una de las principales agencias de control social.

Por cierto, el número de casos y personas criminalizadas 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. Esto indica que la capacidad de criminalización secundaria es escasa y limitada como poder de control social. Sin embargo, el poder de control social 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, colaterales o puestos en práctica con el pretexto de la aplicación de la ley penal o, más precisamente, de la prevención y conjuración de actos criminales o ilícitos. La detención de sospechosos de delitos o contravenciones, el registro de personas detenidas, la vigilancia de lugares diversos, el registro de la información recogida en la tarea de vigilancia, la investigación de personas, etc., todo ello llevado a cabo por la policía con el pretexto de prevenir y conjurar delitos, les brinda a estas agencias un conjunto de atribuciones arbitrarias que caen fuera de toda forma de control o revisión institucional, y que les proporciona un poder mucho más relevante que el atribuido formalmente a ellas.

De este modo, el enorme poder discrecional de las agencias policiales obliga a que, en democracia, la labor, las funciones y el control de estas agencias queden conceptual y legalmente regulados.

La labor y la actuación de la policía en la democracia

En las sociedades modernas, la función policial es atribuida a determinados miembros del conjunto con el fin de prevenir y reprimir, en nombre de la colectividad, la violación de ciertas reglas que rigen la vida social. A tal fin, ese grupo específico podría hacer uso de la fuerza cuando ello fuera necesario. Esto no significa, por cierto, que la función policial se reduzca solamente al empleo de la fuerza y que no suponga el uso de otros medios de acción asentados en el ejercicio de ciertas modalidades de disuasión o influencia. Sin embargo, la posibilidad *última* de la utilización del recurso a la coacción física es donde se manifiesta la especificidad de la función policial dentro del espectro de labores institucionales inscritas en el control social.

En razón de ello, la actividad policial configura aquella función estatal básicamente orientada a *limitar* aquellos actos y comportamientos que configuren un perjuicio para las personas. Se trata de acciones limitativas en función de la protección ciudadana frente a determinados riesgos o actos que suponen una lesión concreta a las personas en una situación de seguridad pública. Sin embargo, para que esa acción limitativa no implique extralimitaciones, abusos ni arbitrariedades que impidan prevenir o conjurar aquellas conductas violatorias de derechos, o que, peor aún, se constituyan en una fuente de violaciones de derechos y, por ende, de cercenamientos y vulneraciones a seguridad pública, tal acción debe estar también limitada por un conjunto de preceptos legales e institucionales efectivos.

De este modo, la función policial constituye un atributo exclusivo del Estado. Una de sus característi-

cas es el ejercicio monopólico de la actividad policial, actividad que se inscribe en el marco de una política estatal de seguridad en cuyo interior se establece el conjunto de normas y medidas coercitivas para el mantenimiento del estado de policía y para el uso de la fuerza necesaria para el desenvolvimiento institucional. En este contexto normativo e institucional, cada Estado regula el difícil equilibrio existente entre las *libertades* y las *limitaciones* para los ciudadanos. El eventual quiebre de este equilibrio como consecuencia del uso desproporcionado, o no acorde con los intereses generales de la colectividad, del poder policial, produce una distorsión que vulnera y cercena el concepto mismo de policía.

La especificidad de la intervención protectora del Estado por vía de la policía está dada por el hecho de que esa intervención se orienta fundamentalmente al mantenimiento de la seguridad pública y a la prevención y/o represión de delitos, siempre dentro del marco del respeto del conjunto de derechos que debe proteger. El papel básico de la policía es brindar un *servicio público de protección* de los derechos de las personas frente a eventos o actos que supongan su vulneración, pero actuando siempre en el marco del respeto de esos derechos y de la legalidad que los contiene y de la que derivan el conjunto de normas regulatorias de la actuación policial. Esto significa que, en un Estado democrático de derecho, esta actuación está regida, siempre y en todo momento, por el *principio de legalidad*.

La labor policial y, en particular, la posibilidad de actuar por medio del uso de la fuerza, puede dar lugar a actuaciones cuyos efectos inmediatos afecten derechos y libertades fundamentales. Pero tal afectación nunca puede implicar la supresión de la facultad garantizada

por el o los derechos que deben ser protegidos, sino apenas su restricción temporal y acotada en el ámbito de sus proyecciones, y ello sólo puede producirse legítimamente cuando el ordenamiento legal y reglamentario lo contempla, lo permite y lo regula. Por lo tanto, el desempeño policial es incompatible con el uso de métodos represivos ilegítimos, lo que exige que también exista una protección adecuada al ciudadano frente a la posibilidad, siempre latente, de eventuales extralimitaciones, abusos y violaciones legales llevadas a cabo por la policía en el desarrollo de sus funciones.

Pues bien, si la protección ciudadana frente a ilícitos y delitos determina el eje funcional básico de la policía, la *prevención* y *represión* de dichos actos configuran sus misiones centrales. La dicotomía prevención-represión marca el horizonte funcional de las labores policiales. La intervención policial es de carácter preventivo cuando la misma apunta fundamentalmente a *evitar* o *abortar* la decisión de cometer una infracción penal, impidiendo su realización del mismo por medio de un conjunto de actuaciones de diversa índole. A su vez, la intervención policial es represiva cuando supone la constatación de una infracción penal ya ocurrida o en curso –incluidos los actos calificados como tentativa de delito–, la averiguación del delito, la recolección de pruebas, el aseguramiento de los presuntos delincuentes y la participación en el proceso de *investigación criminal*.

Por su parte, se ha añadido a las policías el desempeño de diversas labores comunitarias relacionadas particularmente con el mantenimiento del orden y las libertades públicas, la aplicación de las leyes no penales y el control de la circulación vehicular, entre otras tareas. Es decir, si bien la responsabilidad social básica y primor-

dial de la policía gira en torno de prevención y represión del crimen, en el presente la policía también se ha dedicado a otras labores atinentes al *mantenimiento de la situación de seguridad pública*.

En cuanto a las funciones preventivas, tradicionalmente la policía asimila la actividad preventiva a la *disuasión*, entendiendo ésta como una especie de prolongación de la represión frente a situaciones previas a la comisión de un delito. Sin embargo, la prevención no configura una modalidad de intervención policial disuasiva-represiva. Tal como lo reconocen numerosos especialistas en la materia, el criterio central de eficacia en la prevención policial está dado por la ausencia de delitos y de disturbios, y no por la represión de estos delitos y disturbios en el comienzo de su producción.

Prevenir delitos implica hacer efectivo un conjunto de intervenciones institucionales tendientes a construir una situación de seguridad pública efectiva y, por lo tanto, a neutralizar la posibilidad de que se desenvuelvan conductas o actividades delictivas. Dentro de este espectro de posibilidades institucionales, la intervención policial constituye apenas una de las formas de intervención posibles, pero no la única ni la primordial. Es posible distinguir tres modalidades típicas por medio de las cuales el Estado desarrolla intervenciones preventivas. En primer lugar, por la *vía legislativa*, mediante la amenaza de sanción penal o la promulgación de leyes penales especiales destinadas a impedir el surgimiento de determinadas ilicitudes, modalidad inscrita en la denominada criminalización primaria. En segundo término, por *vía judicial*, a través de la aplicación efectiva de las sanciones penales legalmente establecidas y la individualización de penas destinadas a evitar la reincidencia, en el marco de la criminalización secundaria judi-

cial. Y, en tercer lugar, por *vía administrativa*, ya sea mediante un conjunto de medidas de protección y ayuda social en favor de sectores sociales carenciados y de grupos sociales de riesgo, o por medio de intervenciones relacionadas con el sistema penal y policial.

Respecto de este último aspecto, cabe indicar que la acción preventiva de los servicios de policía supone diversas formas de actuación que varían de acuerdo con los diferentes criterios existentes con relación a lo que se entiende por prevención policial y a la enorme variedad de tácticas de intervención policial, existentes en el mundo. Algunos autores consideran que la *participación policial en la acción represiva* llevada a cabo en el ámbito jurisdiccional –investigación criminal, descubrimiento de los delitos y persecución penal de sus responsables– constituye una forma específica de prevención. Pero el espectro de labores preventivas engloba también la *presencia policial en la vía pública* por medio del patrullaje, las rondas y diversas formas de vigilancia; la realización de un conjunto de *medidas administrativas* tales como el control de la tenencia y uso de armas, el control fronterizo, la supervisión y la protección de establecimientos y lugares potencialmente proclives para el desarrollo de actividades criminales o la inspección de documentos de identidad; la *vigilancia de personas* vinculadas a actividades criminales y de reincidentes potenciales; la *capacitación preventiva* de víctimas potenciales de delitos por medio de la transmisión de información y la potenciación de medidas autoprotectivas; la *asistencia* de grupos de riesgo y juveniles, así como también a los autores de delitos que han cumplido la condena; y, finalmente, diversas modalidades de *“policiamiento” comunitario* y de actividades preventivas desarrolladas conjuntamente entre agentes policiales y vecinos. Este conjunto de posibilida-

des permite diferenciar, en definitiva, dos formas de "policiamiento" preventivo básico, por un lado, el "*policiamiento preventivo activo o específico*", que nuclea el conjunto de métodos y técnicas policiales tendientes a conocer, seguir, localizar y conjurar conductas o actividades delictivas concretas; y, por el otro, el "*policiamiento preventivo defensivo o genérico*", que engloba el conjunto de medidas orientadas a reducir las condiciones u ocasiones propicias para la comisión de delitos y a incrementar la posibilidad conjurarlos y de descubrir y arrestar a sus autores.

Por su parte, la policía también interviene en la represión de los delitos cometidos participando en el proceso de investigación criminal. Esa participación abarca, generalmente, la constatación de los hechos delictivos perpetrados, la búsqueda y reunión de los elementos de prueba, y la identificación y localización de las personas sospechadas de ser responsables. Ahora bien, como la actividad represiva es una atribución de la justicia penal, la participación de la policía en la investigación criminal está regulada por las normas procesales penales y se materializa, según los diferentes criterios y sistemas institucionales imperantes, por medio de una *policía judicial* o a través de una *policía administrativa* que desempeñe tareas *en función judicial*.

Dentro de esta diversidad procesal e institucional, las facultades y poderes de la policía en la investigación criminal también son significativas. Tal multiplicidad implica la posibilidad de que la policía pueda arrestar o detener temporalmente a personas sin orden judicial expresa; la eventualidad de interrogar a sospechosos, testigos y personas vinculadas al hecho delictivo investigado; y la realización de investigaciones predelictuales y de delitos destinadas a remitir a un tribunal a la per-

sona sospechada de la comisión de un delito, ya sea en forma autónoma o bajo las órdenes o la dirección de la autoridad judicial competente.

Lo cierto es que esta función policial supone un tipo de intervención altamente calificada y sustentada en un marcado basamento técnico-científico, dada la complejidad y especificidad propios de la investigación de crímenes de diversa índole. Tal labor supone la conexión de tres factores fundamentales, tales como son el *derecho penal*, en particular, la consideración de las infracciones –tipos penales– comprometidas en los hechos a ser investigados y de las reglas del proceso penal en función de su vinculación y aplicación concreta a los responsables del hecho; la *policía técnica*, orientada a definir y poner en práctica los diferentes métodos y técnicas de investigación aplicados al hecho delictivo específico; y la *criminalística* o *policía científica* destinada a aportar los recursos científicos necesarios para identificar y descifrar los indicios que permitan demostrar la culpabilidad.

Finalmente, en cuanto al mantenimiento de la situación de seguridad pública, la función 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. Esa intervención compromete tareas de mantenimiento del orden legal, tales como la dispersión de grupos tumultuosos en la vía pública; la conjuración de disturbios o hechos perturbadores de las normas de convivencia establecidas; 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; el control y cuidado de los espacios y lugares públicos de circulación, esparcimiento y concentración de personas; la asistencia social, preventiva y con-

jurativa frente a situaciones de violencia o conflictos familiares, sindicales, gremiales, sociales; la intervención asistencial frente a suicidas, grupos de riesgo, urgencias, accidentes, incendios, catástrofes naturales, etcétera.

La significativa gravitación social de este conjunto de tareas impone la necesidad, como se dijo, de acotar y regular legalmente su carácter discrecional. La policía dispone en el día a día, de un considerable poder derivado del amplio margen de iniciativa y decisión que posee durante el desempeño cotidiano de sus funciones, en particular, cuando debe hacer frente a circunstancias concretas que no están estricta y específicamente reguladas por las normas administrativas y legales, y que obligan a actuar sobre la base de un juicio personal.

Ese margen de apreciación policial, que en la tradición anglosajona se denomina *police discretion*, deriva de tres factores fundamentales. En primer lugar, las leyes y normas que regulan el sistema penal y la seguridad pública de una sociedad conforman preceptos y disposiciones de carácter general que no reflejan ni contemplan la enorme diversidad y complejidad de situaciones, hechos y casos concretos que se producen en la vida social cotidiana y sobre los que esos preceptos y disposiciones deben aplicarse diariamente, tanto en el presente como en el futuro. Esos preceptos generales no prevén todas las hipótesis y soluciones que plantean y exigen los problemas sociales relacionados con la acción policial. Sin embargo, la necesidad de que la policía aplique cotidianamente las disposiciones legales de carácter general a diversas situaciones concretas de la vida real obliga, en ese acto, a interpretar esas normas y regular su actuación sobre la base de esa apreciación puntual. En segundo término, existe una enorme multiplicidad de leyes, normas y reglamentos referidos regulatorios de la

seguridad pública y de 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. En numerosas ocasiones, tal multiplicidad enmarca normas y disposiciones dispares y hasta contradictorias, lo que obliga a la policía a interpretar la diversidad en cada situación puntual, optar por el curso a seguir y escoger los medios adecuados para la intervención decidida. Y, por último, habitualmente se dan condiciones concretas en las intervenciones policiales, casi siempre desenvueltas en situaciones de crisis que requieren respuestas urgentes e inmediatas sobre el mismo terreno, que le imponen a la policía actuante tomar decisiones rápidas que implican la puesta en práctica de ciertas competencias de enjuiciamiento y de iniciativas específicas de la acción policial.

Asimismo, la apreciación policial se manifiesta en los dos momentos básicos de toda intervención, esto es, cuando la policía constata e identifica la concurrencia de un *evento* –conjunto de hechos o conductas– cuya inminencia o producción puede entrañar o entraña efectos dañosos contra otras personas, y, en consecuencia, decide intervenir; y cuando debe decidir el *momento* de intervenir, y elegir la *forma* y los *medios* materiales que deben utilizarse para hacer efectiva esa intervención. En razón de ello, esa apreciación no configura un atributo exclusivo de los jefes de las agencias policiales sino que constituye un poder también existente en los renglones más bajos de la estructura jerárquica, lo que genera importantes efectos en el interior de la propia institución policial y, básicamente, sobre la policía de base. Ésta 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 propia y de terceros.

Pues bien, estas particularidades del trabajo policial dan lugar a dos tendencias institucionales singulares. Por un lado, generan una cierta *inversión jerárquica*, a través de la cual el eje de gravitación de la actuación policial se desplaza de los niveles superiores de conducción hacia los niveles operativos de la institución. Los policías intervinientes disponen, durante su actuación concreta sobre el terreno, de un margen de iniciativa considerable, ligado a imprevistos, adaptaciones y opciones que caracterizan muchas de las situaciones que deben enfrentar sin la posibilidad material de dar cuenta a los escalones jerárquicos superiores. Frente a esas situaciones, estos escalones superiores no tienen información ni tiempo de intervenir ni para dar órdenes. Cuando efectivamente lo pueden hacer, intervienen sobre la base de los datos transmitidos por los agentes de base y de las interpretaciones que éstos realizan acerca de los hechos, la que no siempre puede reflejar la verdadera situación que ameritó la participación policial. Por otro lado, producen una relativa *autonomía funcional* de la policía tanto con relación al gobierno político encargado de la programación e implementación de la política de seguridad pública y criminal como también con las propias autoridades policiales responsables de su conducción operativo funcional.

Por consiguiente, ¿cuál debe ser el tipo de relación entre el necesario margen de apreciación policial y el principio de legalidad que debe regir la vida institucional de las instituciones policiales?

El necesario poder discrecional de la policía no conlleva su aceptación sin reservas. Toda forma de discrecionalidad en el ámbito de la administración pública estará en sintonía con el principio de legalidad en tanto no

implique coartar los derechos y las libertades de las personas o solamente se asiente sobre esferas en las que existan reservas legales o reglamentarias. El ejercicio de las atribuciones legítimamente discrecionales es siempre susceptible de control, y éste no recae sobre la norma jurídica que le sirve de sustento a esas atribuciones sino sobre la utilización que se hizo de la libertad administrativa conferida al organismo y a sus funcionarios. Vale decir, 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 un sistema democrático, la atención puesta en el establecimiento de criterios generales que regulen de alguna manera los márgenes de apreciación policial se orienta a impedir la estructuración de situaciones de autonomía institucional en cuyo marco la policía institucionalice prácticas autodefinidas y autosustentadas independientemente de las políticas de seguridad y criminal establecidas por el poder gubernamental. Especialmente se orienta a evitar que la autonomía estimule o facilite la ruptura del principio de legalidad que debe regir la actuación policial en todo momento. Esta necesidad nos conduce a abordar los controles sobre la policía.

El control sobre la policía

En general, las agencias policiales tienen la facultad y la responsabilidad de producir la primera reacción estatal contra el ilícito cometido o por cometerse. Ante ciertas ilicitudes, la policía es la agencia estatal que in-

terviene primero en el hecho y, en numerosas ocasiones, lo hace debiendo utilizar la violencia como medio necesario para conjurar las infracciones en curso o controlar la situación.

Por ello, en general, el alcance y la intensidad de la intervención policial se hallan regulados mediante un conjunto de principios y procedimientos básicos que sirven de instancia vinculante de la actuación policial al principio de legalidad, y que pueden resumirse en tres preceptos centrales de actuación.

En primer lugar, el *principio de oportunidad* por medio del cual se determina *cuándo* la policía debe intervenir a los efectos de evitar una amenaza o un hecho cercenatorio concreto, teniendo siempre en cuenta a las personas y las circunstancias de tiempo y lugar involucradas en el hecho. La oportunidad de la intervención policial depende de la constatación de una situación objetiva de peligro, cuyas particularidades indicarían al personal policial la necesidad de intervenir o no, así como también los perjuicios y daños que acarrearía su prescindencia o su participación preventiva o conjurativa. En segundo término, el *principio de congruencia* por el cual se establece el necesario equilibrio que debe existir entre la situación objetiva de peligro que origina la intervención policial y el tipo de intervención a llevar a cabo, así como los medios empleados en ella. Y, en tercer lugar, el *principio de proporcionalidad*, por medio del cual se determina la intensidad de la intervención policial y, particularmente, del uso de los medios empleados de acuerdo con la magnitud o gravedad de la situación objetiva de peligro que originó la intervención, garantizándose una necesaria gradualidad y correspondencia entre tal situación y la intensidad adoptada.

Otra modalidad de regulación y reducción de la apreciación policial está dada por la necesidad de ajustar el desempeño funcional de la policía dentro del marco de *políticas, directivas e instrucciones de servicios* expresamente formuladas por las distintas instancias gubernamentales y policiales encargadas del gobierno institucional y de la conducción operativa de los cuerpos. Estas políticas, directivas e instrucciones contienen el conjunto de orientaciones generales y mandatos específicos de actuación para la policía, alrededor de los cuales ésta estructura su planeamiento, su logística, sus medios materiales y sus lineamientos operativos. En ese sentido, configuran una forma de actualización y concreción de las prescripciones legales conforme a las circunstancias puntuales en que las policías deben cumplir con sus labores. Esto implica una instancia vinculante que construye toda forma de intervención policial concreta a la legalidad vigente, a los principios básicos de actuación y a las orientaciones político institucionales generales formuladas por el gobierno. Por el contrario, la ausencia de orientaciones, directivas e instrucciones de servicio expresamente formuladas por las autoridades gubernamentales y policiales habilita un amplio espacio de autonomía funcional de la policía y, en ese marco, se ampliarían sustantivamente los márgenes de apreciación policial.

La otra dimensión básica del control de la actuación policial supone la existencia de diferentes modalidades de inspección y fiscalización *ex post* de esa actuación, en especial por el *control judicial* y el *control parlamentario* de los organismos y actividades policiales.

Con relación al *control judicial*, debe resaltarse que no hay dimensiones o aspectos exentos de fiscalización y revisión judicial, particularmente, si se trata de dimen-

siones y aspectos típicos de la administración pública, en cuyo marco se inscribe la actividad policial. En efecto, ésta se configura dentro del ámbito de la administración pública y se desarrolla a través de la realización de un conjunto de *actos administrativos* y de otros *actos materiales y técnicos*, tales como vigilar, inspeccionar, patrullar, obtener información de ciertas situaciones, etc., los que, en verdad, abarcan la mayor parte de las actividades policiales. Todos estos actos producidos por la policía están siempre sujetos a la legalidad vigente y, por lo tanto, son objeto, en todo momento, de control judicial.

No obstante, para que la actuación policial esté sujeta al control judicial, fundamentalmente cuando se trata de una actuación material, debe desarrollarse como consecuencia de un acto administrativo previo que la justifique y le sirva de basamento. Esos actos no son más que las *órdenes policiales*, las que configuran declaraciones de voluntad administrativa. Ello indica que sería posible un control judicial eficaz en un contexto institucional en el que todas las labores y actividades desarrolladas cotidianamente por la policía estén enmarcadas y determinadas por las órdenes emitidas por las autoridades jerárquicas competentes, sin dejar de tener en cuenta la necesaria flexibilidad que deriva de los necesarios márgenes de apreciación policial característicos de esas labores.

Otro aspecto central para el logro de un seguimiento institucional integral está dado por el *control parlamentario* del sistema policial. Para ello, dicho control supone, como instancia imprescindible, la comprobación, inspección y fiscalización del sistema de seguridad pública y policial en lo relativo a su composición, misiones, funciones, organización, dirección, coordinación y funcionamiento, a los efectos tanto de verificar

que su funcionamiento se ajuste estrictamente a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes como de evaluar la eficacia del sistema en el cumplimiento de sus misiones. Vale decir, la labor parlamentaria debe abarcar no solamente el *control de la legalidad* del sistema sino también el *control de la eficacia* del mismo.

Finalmente, cabe hacer referencia al *control comunitario* de los asuntos de la seguridad pública y policiales. Este control es posible en aquellos lugares en los que el sistema de seguridad pública se articula sobre la base de la acción coordinada y la interacción permanente entre la comunidad, con sus diferentes organizaciones, y las instituciones estatales encargadas de las políticas de seguridad y criminales, en particular, las agencias policiales. Para ello resulta imprescindible que tal intervención comunitaria cuente con un conjunto de mecanismos e instancias de participación institucional orientadas a garantizar un eficaz control ciudadano de la legalidad y la eficacia del sistema de seguridad pública, y, en particular, de la actuación de la policía. También, a viabilizar la participación directa de la comunidad en la formulación e implementación de políticas de seguridad pública. En tales situaciones, la seguridad pública es coproducida entre la comunidad y el Estado.

2. Crisis y colapso del *modelo tradicional* de seguridad pública

El modelo tradicional de seguridad pública

La debacle institucional a la que llegó la Policía Bonaerense hacia fines de los años noventa fue la primera expresión significativa del colapso de una forma particular de organización y funcionamiento de la seguridad pública en nuestro país. En su conjunto, el sistema de seguridad pública argentino, del que el sistema policial configura apenas una dimensión particular, se estructuró sobre la base de un conjunto de parámetros tradicionales que ha primado durante décadas, tanto en nuestro país como en otros países latinoamericanos. Este *modelo tradicional* ha guardado ciertas características que constituyen una herencia institucional de los países de la Europa continental del siglo XVII y que, en nuestros casos, data desde la propia conformación del Estado nacional. Vayamos a su consideración.

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

En primer lugar, el modelo tradicional estuvo signado por un recurrente *desgobierno político* de los asuntos de la se-

guridad pública y policiales, por el cual la dirigencia política y, en particular, las autoridades gubernamentales *delegaron* el monopolio de la administración de la seguridad pública a las agencias policiales. Es decir, la seguridad pública configuró una esfera institucional controlada y gestionada exclusivamente por la policía, sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónomas y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no policiales. Ello respondió, básicamente, tanto a la *falta general de voluntad y capacidad gubernamental* para ejercer la conducción del sistema de seguridad pública y policial, así como a la *ausencia de un marco legal e institucional* adecuado para el diseño y la formulación de políticas y programas de seguridad pública, y para la gestión, administración y mando operativo civil sobre la seguridad, específicamente, sobre la institución policial. Todo ello, en suma, quedó en manos de las agencias policiales, generando así lo que podemos denominar *policialización de la seguridad pública*.

Del mismo modo en que la clase política argentina se despreocupó de los asuntos militares durante largas décadas y delegó a los uniformados las cuestiones de la defensa nacional y los asuntos militares al compás del apuntalamiento de la autonomía política de las Fuerzas Armadas, en la actualidad esa despreocupación se hace claramente visible frente a los temas de la seguridad pública y, en particular, frente a la necesidad de conducir el sistema de seguridad y la institución policial. Esto da cuenta del desinterés y de la incompetencia con que la dirigencia política ha hecho frente a todos aquellos aspectos básicos del Estado referidos al uso de la fuerza y que son, por consiguiente, estructurantes del Estado de derecho y del propio sistema democrático.

Toda forma competente de *ejercicio del gobierno político institucional* —en este caso, referido a la conducción sobre el sistema de seguridad pública y policial— supone, como condiciones de efectividad, la manifestación de una clara y firme *voluntad de ejercicio de la conducción gubernamental* en el proceso de formulación e implementación de las políticas del área. También la puesta en práctica de cierta *capacidad operativo instrumental* para el desarrollo de los imperativos de implementación correspondientes a las iniciativas y las políticas decididas. Implicaría, además, los necesarios *conocimientos técnico profesionales* acerca de los problemas a resolver o situaciones a transformar, de los mecanismos a aplicar, de los recursos disponibles y de las condiciones sociopolíticas de su implementación.

Sin embargo, estos atributos estuvieron reiteradamente ausentes en el desempeño de la clase política frente a las cuestiones atinentes a la seguridad pública, al sistema policial y, en general, al fenómeno delictivo. Se desatendieron los profundos cambios que se estaban produciendo tanto en la sociedad como en el sistema político institucional, en particular, en el sistema administrativo y judicial responsable de la administración y gestión de las cuestiones criminales penales. El evidente aumento y complejización del fenómeno criminal en nuestras sociedades, así como el virtual colapso del sistema de administración de justicia penal y los efectos de ello sobre la sensación colectiva de inseguridad fueron cuestiones sistemáticamente relegadas por la propia clase política a un plano no prioritario de la agenda política nacional o provinciales. En consecuencia, la falta de control y gobierno civil sobre el sistema de seguridad y policial no se originó ni derivó exclusivamente de las resistencias interpuestas por los uniformados ni del apuntalamiento

de la autonomía policial respecto de las autoridades políticas, sino también de la ineficiencia y la incapacidad gubernamental para ejercer sus funciones de comando político institucional sobre la seguridad y la institución policial de manera competente.

Una clara expresión de ello lo constituye la falta general dentro de la administración central del gobierno de diferentes estructuras legales e institucionales específicamente abocadas a la *gestión y dirección de la seguridad pública* y, en su marco, a la *conducción institucional de la policía*. En el esquema administrativo institucional imperante en la mayoría de los casos, la policía depende orgánicamente del ministro o secretario del interior o de gobierno, sin que exista entre ambas instancias una secretaría o subsecretaría encargada específicamente de la dirección de los asuntos de la seguridad pública y de la conducción general de la policía, por lo cual queda en sus manos la dirección táctico operativa y la coordinación funcional de todo el sistema. Tampoco se han conformado *organismos colegiados* o *consejos consultivos* compuestos por autoridades y funcionarios del gobierno administrativo, fiscales, magistrados y legisladores, con la misión de asesorar y servir de instancia consultiva a la autoridad política del ramo en todo lo referido a la elaboración e implementación de las políticas de seguridad. Ello, además, ha sido apuntalado por la inexistencia de *funcionarios y agentes gubernamentales especializados* en esas tareas. No hay, en definitiva, una estructura burocrática específicamente encargada del ejercicio del gobierno de la seguridad pública y del sistema policial.

Este conjunto de deficiencias, en suma, obstruyó la posibilidad de que se formularan e implementaran *políticas integrales en materia de seguridad pública* desde la esfera gubernamental asentadas en un claro y sistemáti-

co conocimiento de la dinámica criminal y de los problemas básicos del área, en el establecimiento de prioridades y objetivos de corto, mediano y largo plazo, en la planificación de las actividades a desarrollar y la disposición sistemática de los recursos humanos y materiales necesarios para ello.

Ante este cuadro, tanto los lineamientos básicos seguidos por el Estado en la materia como la organización y el funcionamiento de las agencias componentes del sistema han estado exclusivamente en manos de la propia cúpula policial. Esto trajo aparejado la *autonomización política de la policía*, que así contó con la potestad para definir sus propias funciones, misiones y fines institucionales y para proporcionarse sus propios criterios y medios para cumplirlos.

En efecto, la autonomía política de las agencias policiales les permite sustentar una marcada *independencia doctrinal, orgánica y funcional* frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil, y, a partir de ello, desenvolver en forma autosustentada ciertas modalidades organizativas y de funcionamiento y ciertas prácticas institucionales regulares. Asimismo, a medida que la policía acumula poder, protege cada vez más sus logros e intereses autodefinidos, e intenta vigorosamente reproducir esa autonomía resistiendo a todo tipo de iniciativa que pudiera ser llevada a cabo por el gobierno político tendiente a erradicarla, reducirla o cercenarla.

En este contexto, se ha estructurado un tipo de vinculación entre el gobierno central y la policía asentada, básicamente, en la existencia de un *pacto* explícito o tácito entre ambas instancias. Conforme lo observado en la experiencia argentina y regional, por medio de ese pacto el gobierno delegó a la policía la administración de la seguridad pública y, en particular, la formulación e

implementación de su política criminal, así como también la conducción estratégica y operativa de la propia institución policial, y aceptó no intervenir en la organización y el funcionamiento de la institución o a hacerlo conforme los criterios indicados por su cúpula. A cambio de ello, la policía se comprometió, por su parte, a garantizar una situación signada por cierta tranquilidad pública independientemente de los lineamientos preventivos o conjurativos desarrollados para ello, es decir, independientemente de que tal tranquilidad resulte de un cierto vínculo de complicidad, encubrimiento o sociedad entre la policía y la actividad delictiva. En algunos casos, inclusive, la policía aceptó convertirse en un factor o instrumento político-institucional básico de un sector político determinado o del gobierno de turno.

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

Una segunda característica es que, como consecuencia del desgobierno político y de la impronta delegativa señalada, el modelo tradicional ha supuesto el *autogobierno policial* sobre la seguridad pública y el sistema policial mismo. Tal como se dijo, la institución policial contó con amplios márgenes de autonomía para gobernarse orgánica y funcionalmente para, desde allí, administrar la seguridad pública general. Vale decir, la organización y el funcionamiento institucional de la seguridad pública y de la policía siguieron parámetros definidos y mantenidos por la propia policía, que, en general, permitieron la conformación de una determinada estructura orgánico funcional y dieron lugar al establecimiento de ciertas prácticas institucionales recurrentes que le infringieron una impronta particular.

Estructura orgánico funcional *centralizada*

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

Estos rasgos han caracterizado a la mayoría de las agencias policiales federales y provinciales de la Argentina, pero han sido particularmente significativos en los dos cuerpos policiales más grandes del país, la *Policía Federal Argentina* y la *Policía Bonaerense* hasta la reforma iniciada a fines de 1997. Con relación a la primera, la *Ley Orgánica de la Policía Federal*, aprobada en 1958, se estableció que dicho cuerpo debe cumplir funciones de "policía de seguridad y judicial" dentro del territorio de la Capital Federal y de las provincias, así como también dentro de la jurisdicción federal, a través del mantenimiento del orden público, la prevención de delitos y la averiguación de los mismos mediante el aseguramiento de pruebas, el descubrimiento de sus autores y cómplices, su entrega a la justicia y toda diligencia establecida en el Código Procesal Penal de la Nación. Asimismo, en cuanto a su organización, la Policía Federal se estructuró jerárquica y piramidalmente bajo la conducción cen-

tralizada de una *plana mayor* conformada por tres instancias básicas. En el escalón superior, la *Jefatura* de la Policía Federal, a cargo de la conducción operativa y administrativa de la institución y del ejercicio del control e inspección de sus dependencias y de su funcionamiento, ejercida por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo Nacional. En el nivel inmediato inferior, la *Subjefatura*, responsable de la asistencia y colaboración del Jefe en sus responsabilidades de instancia máxima de conducción institucional, y ejercida por un oficial superior de la institución. Y, en un nivel más abajo, un conjunto de *Superintendencias*, diferenciadas funcionalmente y a cargo de oficiales superiores que dependen "directa y exclusivamente" del Jefe de la Policía Federal. En definitiva, de esta instancia centralizada depende la organización y el funcionamiento integral del conjunto del cuerpo policial, tanto en materia de mantenimiento de la situación de seguridad pública como de prevención de delitos y de investigación criminal como auxiliar de la justicia.

Análogas características signaron la organización de la antigua Policía Bonaerense. En la *Ley Orgánica de la Policía Bonaerense*, norma sancionada durante la época de la dictadura militar, se establecieron como misiones de este cuerpo policial el mantenimiento del orden público y la prevención de delitos, así como actuar como auxiliar permanente de la administración de justicia y ejercer las funciones de Policía Judicial, todo ello en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Por su parte, su organización también se estructuró jerárquica y piramidalmente bajo la conducción de una plana mayor centralizada conformada por tres instancias. En el nivel superior, por la *Jefatura de Policía*, a cargo de la conducción permanente e integral de la administración y el fun-

cionamiento de la institución, así como de la disciplina, instrucción y bienestar del personal subordinado, y ejercida por un oficial superior en actividad o retiro designado por el gobernador provincial. En un nivel inmediato inferior, por la *Subjefatura de Policía*, ejercida por un oficial superior en actividad designado por el gobernador provincial y responsable del ejercicio de la "Jefatura del Estado Mayor" de la institución. Y, por debajo de éste, el "Estado Mayor", responsable de proporcionar asesoramiento y asistencia al Jefe de Policía, integrada por diferentes jefaturas y direcciones diferenciadas funcionalmente.

Casi todas las policías provinciales argentinas también conservan rasgos de *unicidad funcional* y *centralismo organizacional*, y tal configuración ha servido para difundir entre sus miembros un conjunto de concepciones y orientaciones culturales y simbólicas reivindicatorias de esos rasgos como factores estructurales de la propia organización y funcionamiento policiales. Dentro de este esquema institucional y cultural, las policías argentinas, desde sus orígenes, han sostenido recurrentemente que tanto las funciones típicas de policías de seguridad y policías judiciales como la existencia de un cuerpo jerárquico y centralizado configuran basamentos orgánicos funcionales indivisibles e inescindibles.

El peso de esta tradición institucional y cultural en la vida policial argentina no solamente impidió concebir parámetros organizacionales y funcionales alternativos o diferentes para las instituciones policiales, sino que ha enmarcado y determinado toda forma de resistencia interna a cualquier proceso de cambio o reformulación de esos criterios tradicionales, sosteniendo inclusive que éstos responden básicamente a la propia *naturaleza* de la labor policial.

Una clara expresión de esta visión fue sostenida por el Crio. (R) Adrián Pelacchi, ex jefe de la Policía Federal Argentina, para quien el “principio de unidad” establece que la función de policía es “una sola, única, indivisible, [y] sólo admite determinaciones por materia en cuanto sea necesario a los fines del ordenamiento legal, del estudio doctrinario, de la estructuración orgánica”, pero tales divisiones no justifican “quebrantar” la unidad esencial de la función policial.

Algunos procesos de reforma policial diseñados en la Argentina y en otros países de la región contemplaron la posibilidad de dividir orgánico funcionalmente los cuerpos policiales unificados. Tal división apuntó a la conformación de estructuras diferentes dedicadas básicamente a las tareas de prevención del delito, por un lado, y a las labores de policía judicial, por el otro. Ello trajo aparejada una renovación del debate acerca de las funciones policiales y de las estructuras institucionales que deben atenderlas, lo cual permitió apreciar el grado de aceptación y de consenso existente acerca del modelo tradicional en el interior de las agencias policiales.

Finalmente, otro aspecto relevante de este modelo de organización policial está dado por la estructura de personal *militarista* que existe en la mayoría de los cuerpos policiales de nuestro país. Casi sin excepción, la estructura interna de personal y, en su marco, el sistema de pasajes y ascensos policiales guardan una impronta de carácter castrense, estanca y cerrada, es decir, una impronta no asentada en parámetros de profesionalidad basada en el mérito y el desempeño policial. En efecto, las estructuras jerárquicas internas se componen, en el nivel de conducción del cuerpo, por el *personal superior* conformado por la oficialidad policial –oficiales superiores, oficiales jefes y oficiales subalternos–, y, en el plano su-

bordinado, por el *personal subalterno* conformado por la suboficialidad policial –suboficiales superiores, suboficiales subalternos, agentes y aspirantes o cadetes–.

Ambas instancias constituyen compartimentos estancos que emulan las estructuras orgánicas castrenses basadas en la diferenciación entre la franja de miembros de conducción y el resto de la institución que ocupa el estrato subordinado. El grueso de las leyes orgánicas y de personal de las policías de nuestro país fue promulgado durante períodos dictatoriales por las cúpulas militares de turno y, en numerosos casos, por la iniciativa de los jefes castrenses que entonces estaban al frente de esas policías.

Lo mismo ocurre con el sistema de incorporación, pases y ascensos policiales, en el que priman mayoritariamente criterios de autoconservación y cooptación institucional, y en el que es notoria la ausencia de parámetros profesionales. En este marco, cada cuerpo policial tiene su propio sistema de reclutamiento y enseñanza, los que, en verdad, configuran esferas y canales marcadamente diferenciados entre sí. Del mismo modo, sus sistemas de pases y ascensos no se asientan sobre la base de parámetros impersonales, ya que su regulación y funcionamiento son impuestos y resueltos por las cúpulas jerárquicas de cada fuerza de acuerdo con las exigencias de la estructura de mandos controlada férreamente, a su vez, por dicha cúpula a través de la Junta de Calificaciones. Los ascensos no se basan en un sistema de evaluación, ni en la obligación de realizar estudios o cursos especiales según el tipo de actividad vocacional del personal, sino que se producen en función de satisfacer las necesidades orgánicas de la fuerza. Así, los ascensos resultan habitualmente de la antigüedad en la categoría y de la ausencia de sumarios internos. Por

consiguiente, la inexistencia de criterios profesionales objetivos afirmados en la capacitación y el desempeño del personal para regular sus pases y ascensos da lugar a la conformación de un régimen informal pero sumamente eficaz en la cooptación y el clientelismo institucional operado desde los cargos de conducción, todo lo cual tiende a reproducir una estructura cerrada, altamente burocratizada y divorciada de la comunidad a la que debe atender.

Así, este tipo de estructura orgánico funcional resulta eficiente para garantizar un aceitado *control politicoinstitucional* interno por parte de la cúpula sobre la totalidad de la institución. Ese control, además, no solamente abarca el conjunto de las prácticas y decisiones ajustadas formalmente a las normas legales y reglamentarias que rigen la vida institucional de la agencia policial, sino también a aquellas prácticas *subterráneas* o *paralelas*, esto es, desarrolladas al margen de las leyes y las normas, pero que son admitidas, impuestas, reguladas, gobernadas y rigurosamente controladas por la propia cúpula.

En este esquema de organización y funcionamiento institucional no hay margen para la manifestación o efectivización de discursos y acciones que no sean las impuestas por las jefaturas. Las agencias policiales sólo se expresan a través de sus conducciones. Sus estructuras jerarquizadas y militarizadas impiden que sus miembros puedan elaborar y formular parámetros institucionales diferentes de los impuestos por las cúpulas de la agencia. Además, cuando se producen hechos o se generan situaciones que ponen en juego esa conducción y ese control, las autoridades de la institución efectivizan una serie de mecanismos de disciplinamiento interno asentado tanto en el manejo discrecio-

nal de los ascensos, pases, retiros y sanciones disciplinarias, como en mecanismos de control ilegales sobre el propio personal policial.

Prácticas policiales *auto-conservativas*

Las prácticas policiales regulares, estuvieron caracterizadas por un trazo *autoconservativo*, es decir, estuvieron centralmente orientadas a reproducir las condiciones de delegación gubernamental y de autogobierno policial mencionadas y a preservar la institución policial en forma autodefinida y autosustentada. De esta manera, la prevención y conjuración del delito, así como su esclarecimiento y la identificación de sus responsables configuraron objetivos secundarios y subordinados a la lógica organizacional y funcional adoptada por la propia institución policial. Estas prácticas se expresaron en determinadas modalidades de intervención institucional signada por ciertos rasgos particulares.

Los tipos tradicionales de intervención policial estuvieron en general orientados al ejercicio de formas de *control social extrainstitucional* no encaminadas principalmente a la prevención y conjuración de delitos sino, más bien, a la inspección y el disciplinamiento de todo tipo de conductas no delictivas. Generalmente esas conductas estaban inscritas en conceptos amorfos de *salubridad* y *moralidad* social y fueron consideradas y estigmatizadas por la propia policía como vulneratorias de cierta noción autoimpuesta de *orden público*. Vale decir, la policía, antes que prevenir delitos, se auto-proyectó como una instancia de resguardo institucional de una noción de *orden público* no delimitado al sistema penal y contravencional positivo sino, más bien, determinada por los criterios de criminalidad, decencia pú-

blica y seguridad autodefinidos por la propia policía. Tal noción se expresaba, generalmente, en resoluciones y normas –como los *edictos policiales*– adoptadas autónomamente por la agencia policial.

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

En la reglamentación de la referida ley orgánica de la Policía Federal, se estableció, entre las funciones de ese cuerpo, la de “velar por la moralidad pública, como asimismo por las buenas costumbres en cuanto puedan ser afectadas por actos de escándalo público”, para lo cual deberá vigilar los espectáculos públicos autorizados para intervenir ante “toda representación impúdica o que importe una atentado a la moral pública”; vigilar los bailes públicos y salas de diversión a fin de que “guarden las formas determinadas por la moral”; “reprimir la falta de respeto debido a la ancianidad y personas del culto”, así como también a “toda actividad en materia de prostitución que no se ajuste a las disposiciones legales”; e intervenir en la tramitación de permisos y control de “colectas, rifas y tómbolas”. Por su parte, los *edictos policiales* fueron una manifestación recurrente de lo señala-

do, ya que su modificación o promulgación por parte del Poder Ejecutivo nacional debía llevarse a cabo por sugerencia del Jefe de la Policía Federal cuando se considerase necesario “reprimir actos no previstos por la ley, en cuanto puedan afectar el orden público, la moral y buenas costumbres”.

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

Además, allí también se estableció que, en materia de prevención, la Policía Federal debía mantener la vigilancia especial sobre las personas cuyos “antecedentes y costumbres” susciten sospechas, y, aquellas que frecuenten su trato personal y comercial, prestando especial atención a los lugares o locales en que se reúnan o realicen sus operaciones. Tal facultad llega al punto, inclusive, de permitir la excepción a lo indicado cuando la misma fuese ordenada por la superioridad. En efecto, por resolución de la jefatura, las personas sospechosas

podrían ser temporalmente relevadas de la vigilancia especial cuando demuestren propósitos de “regeneración” acreditando medios lícitos de subsistencia y “conducta ordenada”.

Esta discrecionalidad normativa veladamente ilegal configuró la expresión positivizada de la denominada *táctica de la sospecha* como basamento central de toda forma de intervención policial preventiva. En el marco de esta concepción, prevenir el delito implica accionar sobre una persona o un grupo de personas definidas como peligrosas o sospechosas de acuerdo con ciertos criterios y rasgos derivados de su situación personal o social, y cuya potencialidad delictiva es imputada por la agencia policial según tales criterios y rasgos. Se trata de una táctica de criminalización secundaria típica del modelo tradicional.

La administración de la justicia contravencional por parte de las agencias policiales y, en su marco, la aplicación de los denominados edictos policiales ha configurado una expresiva manifestación de esta táctica. La función de policía de seguridad atribuida a la mayoría de las agencias policiales de nuestro país se ha justificado casi exclusivamente a través de la detención extrajurisdiccional de personas, es decir, detenciones basadas en la aplicación de los edictos policiales y en la facultad de detener personas para averiguar su identidad. Asimismo, la vaguedad de las conductas contravencionales prohibidas por los edictos policiales y la ausencia de controles jurisdiccionales sobre su aplicación por parte de la policía dieron lugar a que esta aplicación se tradujera en detenciones masivas y arbitrarias.

Ahora bien, tal impronta no solamente estuvo orientada al disciplinamiento social sino también al *control político*. En gran medida, este rasgo se conformó al amparo

de regímenes dictatoriales en los que las policías constituyeron un apéndice fundamental del aparato represivo y del disciplinamiento político desde allí montado. Lo significativo es que ello se reflejó en ciertas normas fundamentales para la organización policial que se hallan asombrosamente vigentes luego de casi dos décadas de institucionalidad democrática ininterrumpida. En la reglamentación de la Ley orgánica de la Policía Federal, se establece que, en función de “velar la estabilidad de los poderes de la Nación [...] y asegurar el libre ejercicio de las instituciones políticas”, a dicha fuerza le corresponde

efectuar la observación permanente sobre individuos sospechados como adheridos a ideas de naturaleza contraria a nuestro régimen constitucional; [...] vigilar asociaciones, comités, clubes, bibliotecas y otras agrupaciones similares, a fin de evitar la propaganda destinada a actuar por vías de hecho contra la organización social y política existente; e [...] impedir la ejecución por civiles de ejercicios o adiestramientos que tuvieran carácter militar, excepto los casos especialmente permitidos por disposiciones vigentes.

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

Otro aspecto que refleja lo expresado son las facultades policiales para detener personas sin autorización judicial. Hasta la reforma legislativa introducida en 1991, la Policía Federal estaba autorizada a detener con fines de identificación, en circunstancias que lo justificuen, y por un lapso no mayor de veinticuatro horas, a toda persona cuyos antecedentes sea necesario conocer. La ausencia de mecanismos efectivos de control de la actividad policial hizo que tal prerrogativa, no solamente no resultara un instrumento eficaz en la prevención y conjuración de delitos o en su eficiente esclarecimiento, sino que diera lugar a la sistemática producción de todo tipo de abusos y extralimitaciones policiales e, inclusive, de delitos y violaciones a los derechos humanos. Tal situación no cambió cuando, en 1991, se promulgó una nueva ley que modificó el mencionado inciso y se estableció que, fuera de las normas procesales penales, la Policía Federal no podía detener a las personas sin que mediara una orden judicial, excepto cuando existiesen circunstancias debidamente fundadas que hicieran presumir que alguien había cometido o pudiese cometer algún hecho delictivo o contravencional, y no acreditase fehacientemente su identidad. En estos casos, la persona detenida podría ser conducida a la dependencia policial correspondiente, con conocimiento del juez competente y por el lapso de tiempo mínimo necesario para establecer su identidad, que en ningún caso podía exceder de diez horas. Asimismo, podía comunicarse en forma inmediata con un familiar o persona de su confianza para informarle de su situación de detención y, durante el proceso de identificación, la persona no podía ser alojada en los lugares destinados a los detenidos por delitos o contravenciones ni junto a éstos.

Este conjunto de facultades policiales han permitido –y permiten– producir arrestos en forma arbitraria sin que mediaran causas ni situaciones directamente relacionadas con la eventual comisión de delitos. Esto las convierte en un mecanismo eficiente de control y disciplinamiento social de aquellas personas o grupos estigmatizados como sospechosos o peligrosos.

En el caso de la Policía Bonaerense, conforme su norma orgánica, los miembros de este cuerpo estaban habilitados para detener a toda persona cuyos “antecedentes y medios de vida” fuera necesario conocer, en circunstancias que lo justificaran o cuando se negara a identificarse, no pudiendo extenderse la detención por más de veinticuatro horas. En una situación de alta desocupación, como la que atraviesa nuestro país, ello convertiría en sospechoso a numerosas personas cuyos medios de vida giran en torno del cuentrapropismo de sobrevivencia y de los changueos discontinuos. No obstante, en el nuevo sistema policial bonaerense tal previsión fue derogada y se estableció un nuevo marco regulatorio para la detención de personas sin orden judicial.

De todos modos, en la última reforma introducida en marzo de 2000 a las normas procesales penales bonaerenses, se ampliaron sustancialmente las atribuciones discrecionales de la policía. En efecto, en esa ocasión se estableció que, cuando se trata de un operativo público de control motivado en políticas tendientes a la prevención de los delitos, la policía puede proceder a la revisión de los efectos que porten las personas en sus ropas, que lleven en su poder de otra manera o en los vehículos en que se movilicen. Además, y en los casos sumamente graves, urgentes o “cuando peligre el orden público”, se debe proceder al secuestro de todo aquello que constituya elemento del delito, un instrumento de un

delito o sea producto de él. Además, en cualquier circunstancia, la policía puede requisar el transporte de cargas y el transporte público de pasajeros. En un procedimiento preventivo, difícilmente la policía pueda determinar si los objetos de la revisión constituyen fehacientemente instrumentos o productos de un delito, salvo en contadas ocasiones. Asimismo, queda en manos de la policía la determinación de la gravedad, urgencia y peligrosidad de la situación que amerite el secuestro de los referidos objetos y la detención de las personas sospechosas.

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

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

En este sentido, en el modelo tradicional, asimilar la prevención y la conjuración con la *disuasión* supone que esas labores requieren básicamente de un número elevado de policías en la calle y de la articulación de modali-

dades de intervención policial asentadas en intervenciones reactivas y de *choque*, más que proactivas y planificadas sobre la base de la recolección y el tratamiento analítico de información fidedigna sobre el delito.

La disuasión se inscribe en el marco de la antinomia castrense *amigo-enemigo*, y consiste en persuadir o convencer al contendiente de la inconveniencia de iniciar un ataque, dada la notable superioridad de medios o de capacidad operativa propia. Ello obliga a que el aparato policial genere la sensación de omnipresencia en todos los lugares de la sociedad aunque, en verdad, no cuente con los efectivos ni con los recursos humanos necesarios para cubrir tal presencia. Se trata de una operación simbólica en cuyo marco se produce un constante aumento de la presencia de agentes en la calle y la consecuente asignación de los adecuados soportes presupuestarios para financiarla. Solamente en casos excepcionales esta modalidad organizativa estructura un verdadero sistema de información tendiente a planificar adecuadamente la presencia disuasoria de la policía en los lugares apropiados, según el análisis de esa información.

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

atinente a la programación y la implementación de estrategias focalizadas de prevención del delito; también, en la consecuente existencia de *policías de proximidad o cercanía* a la vecindad.

En cambio, en las modalidades de “policiamiento” reactivo, el vínculo entre policía y comunidad está signado por la *externalidad*. No existen interconexiones regulares y recurrentes entre la vecindad y la policía. La organización y el funcionamiento policiales están orientados al desenvolvimiento de un accionar esencialmente coercitivo frente al delito, basado en la consideración de que la comunidad constituye un espacio alterado o desestabilizado por el accionar delictivo sobre el que debe reaccionar la policía. El delito es conceptualizado como una disfunción o anomalía o, en términos de numerosas escuelas criminológicas de enfoque conductista, como una *epidemia* expandida en la sociedad, al mismo tiempo que ésta es presentada y vivificada como un campo de batalla cuyos actores excluyentes son, justamente, los delincuentes y la policía. La comunidad no es más que un actor secundario y pasivo o, si se quiere, un mero escenario en cuyo centro se desarrolla la dialéctica de la guerra que, en el marco de esta visión castrense de la seguridad, intenta justificar y legitimar toda forma de “policiamiento” de choque basado en la mano dura y, en el fondo, toda forma de estado policial autoritario, aun en un contexto formalmente democrático.

En el plano internacional, esta particularidad del modelo tradicional de funcionamiento policial ha sido sistematizada en la denominada doctrina neoyorquina de *tolerancia cero*. Esta doctrina se ha asentado en el “policiamiento” intensivo, la multiplicación sustantiva de los agentes policiales y de la capacidad de fuego de su sistema de armas, la sofisticación de los dispositivos coerciti-

vos especializados y la utilización del soporte informático como medio logístico básico para el conocimiento del delito y el accionar táctico de la policía. William Bratton, su mentor y ejecutor en Nueva York, indicó que la gestión y el funcionamiento policial deben apuntar a la reducción de la “epidemia criminal” sobre la base de una adecuada y segura inteligencia policial, la articulación de un despliegue rápido de personal y recursos operativos, la instrumentación de tácticas de intervención efectivas, y una “implacable y rigurosa” puesta en práctica del accionar policial y de su correspondiente evaluación. Éstos han sido, en su exposición, los pilares de la estrategia a través de la cual se venció al crimen en lo que denominó la “batalla de Nueva York”, otorgándole a la lucha contra el delito una impronta netamente castrense.

Sin embargo, esta lógica asentada en la exaltación de la violencia y la guerra, no solamente ha tenido como víctimas a los sectores sociales criminalizados por las agencias policiales sino también a los propios miembros de esas agencias, los que generalmente, en nuestros países, son reclutados y seleccionados entre los sectores sociales más vulnerables y carenciados de la población. En América Latina, el proceso de *policización*, esto es, la selección, el entrenamiento y la formación institucional del personal de las agencias policiales, ha recaído principalmente en aquellos miembros de la institución que pertenecen a los mismos sectores sociales subordinados en que tienen lugar los procesos de selección criminalizante y victimizante llevados a cabo por esas mismas agencias. Así, el discurso de la guerra se traduce en una situación que comúnmente tiene como víctimas y victimarios a los sectores marginados de la población, ya se trate de criminales o de policías caídos, lo que es expuesto y observado como una expresión valiosa de eficiencia policial.

Ahora bien, la modalidad de “policiamiento” reactivo y de choque ha constituido un marco determinante para la configuración, por un lado, del uso regular de la fuerza como método predominante de intervención policial táctica y, por otro, del recurrente desarrollo de ciertas formas de violencia por parte de las agencias policiales en el desempeño cotidiano de sus tareas. De todos modos, debe distinguirse claramente entre la violencia policial que es claramente extralegal y abusiva, y aquella violencia que es simplemente el resultado imprevisto de la incompetencia policial. Esta distinción es esencial dado que ambos tipos de violencia responden a causas y motivaciones diferentes. Mientras la violencia extralegal supone el uso premeditado de la fuerza por parte de los agentes policiales, quienes la utilizan conscientemente sobrepasando los límites de la legalidad que regula sus funciones, la violencia por incompetencia ocurre cuando los agentes son incapaces de enfrentarse con situaciones sin utilizar el recurso de la fuerza en forma innecesaria y apresurada, casi como un comportamiento mecanizado.

Los abusos y extralimitaciones que resultaron de la utilización innecesaria de la fuerza en el cumplimiento de sus tareas preventivas o investigativas en general no son vividos como tales por los agentes que los protagonizan y, en numerosas ocasiones, tal utilización de la fuerza es considerada por ellos como un medio legítimo y necesario. Ello ha conducido a que, en el interior de la institución policial, esa modalidad abusiva se convirtiera en una práctica habitual y válida para sus agentes y, por lo tanto, configure un objeto de transmisión y socialización institucional sistemática y, en ocasiones, manifiesta.

Por su parte, este tipo de prácticas abusivas abrió un marco de legitimación de la violencia extralegal de la po-

licia, la que, en verdad, ha resultado mucho más lesiva que la primera. En efecto, la violencia extralegal implicó la utilización de *medios sucios* tales como la construcción de versiones falsas de los acontecimientos protagonizados por la policía en el desempeño de sus funciones preventivas o investigativas; el ocultamiento, destrucción o la fabricación de pruebas y evidencias, tanto para desincriminar a policías y personas protegidas sospechadas como para incriminar a personas inocentes; la falsificación de testimonios, la colocación de testigos preparados, la intimidación, el amedrentamiento, la amenaza y la represalia sobre testigos y víctimas; la efectivización de apremios y torturas sobre personas implicadas o sobre inocentes, etcétera.

No obstante, en ciertas ocasiones, esta impronta de extralegalidad fue aun más allá de esos comportamientos y conllevó la participación policial directa e indirecta en las actividades ilícitas desenvueltas por diversas organizaciones y grupos criminales, conjugando diferentes modalidades de complicidad, encubrimiento y protección de esos grupos con la intervención regular de policías en ellos. Ello dio lugar a la conformación de un verdadero *sistema penal subterráneo*, en cuyo contexto las agencias policiales ejercieron un poder punitivo al margen de cualquier legalidad, sobre la base de la estructuración de verdaderas empresas ilícitas. En ese contexto se institucionalizó la pena de muerte y la ejecución sin proceso, las desapariciones, las torturas, los secuestros, los robos, el tráfico de drogas, de armas y de personas, la explotación del juego clandestino y de la prostitución, entre otros.

De este modo, la recurrente estructuración de prácticas policiales asentadas en el empleo regular de estas formas de violencia extralegal ha contribuido, por cier-

to, a la conformación de una modalidad de “*policiamiento del delito regulatorio*” más que preventivo o represivo. Tal como pudo observarse en nuestro país, para eso fue determinante una situación institucional en la agencia policial en la que estas prácticas no solamente resultaron legítimas y normales, sino que fueron regularmente transmitidas y estimuladas desde las propias jefaturas institucionales. Se trató de una *subcultura policial* articulada en torno de un conjunto de comportamientos, significaciones, usos y costumbres producidas y reproducidas por la propia institución policial por fuera de lo que prescriben los reglamentos y las leyes, y profundamente teñida de una impronta simbólica de impunidad, violencia, legitimación de las ilicitudes, y hasta de validación de los apremios ilegales como modalidad eficiente de labor policial.

En no pocas ocasiones, estas prácticas y basamentos doctrinales fueron avalados e incentivados por sectores de la dirigencia política nacional, provincial y municipal, al proclamar sistemáticamente la necesidad de endurecer la actuación policial ampliando sus márgenes de discrecionalidad operativa, y admitiendo formas de intervención netamente represivas y compulsivas. Tal como pudo apreciarse durante los últimos tiempos en la Argentina, desde ciertos sectores de la clase política se reivindicó y promovió explícitamente la violencia policial como mecanismo necesario para alcanzar elevados niveles de seguridad pública y, en ese contexto, sostuvieron que toda forma de control y regulación sobre las actividades de las agencias policiales significaba un severo límite a su desempeño y eficacia.

En definitiva, este clima político y los abusos y extralimitaciones policiales que estas prácticas trajeron aparejados generaron una sustantiva escalada de violencia

en el accionar policial a lo largo de todo el país durante los últimos años. Ello tuvo como consecuencia un notable aumento del número de policías asesinados y de personas muertas por las fuerzas policiales en enfrentamientos, así como el creciente riesgo de que cualquier acto delictivo desencadene un hecho violento que implique poner efectivamente en peligro la vida del supuesto delincuente, de las víctimas y de la propia policía. Además, se diluyó el límite entre la actuación policial y la actividad delictiva, lo que tuvo como consecuencia la incurción de ciertos agentes en ese tipo de actividades, así como el desarrollo de comportamientos delictivos durante el desempeño de sus funciones, y la paulatina conversión de la institución policial o de algunos de sus componentes en una fuente de violencia y de delincuencia. Se profundizó la brecha existente entre la policía y la comunidad y, por consiguiente, creció el desprestigio social de la institución policial y de sus miembros. Otra consecuencia es el fracaso de todo intento de producir cambios tendientes a reformar la institución policial de acuerdo con ciertos parámetros democráticos.

Finalmente, otra de las características típicas del modelo tradicional ha sido el *autofinanciamiento ilegal de la policía*. En estos casos, al financiamiento oficial del sistema, ya sea por vía presupuestaria o por servicios adicionales legalmente regulados, se han sumado otras fuentes ilegales provenientes de dádivas y de actividades delictivas de diversa índole que fueron permitidas, protegidas o directamente llevadas a cabo por los propios agentes policiales. Regularmente, estas actividades prohibidas implicaron el cobro de "cánones" a la prostitución, al juego clandestino y a ciertas actividades ilegales como las desarrolladas por los vendedores callejeros, las adivinatoras y los encargados de prostíbulos y albergues transi-

torios sin autorización legal de funcionamiento. Sin embargo, el financiamiento ilegal de la policía abarcó también desde el cobro de coimas, las extorsiones y algunas modalidades de robos y hurtos menores, hasta formas complejas de robos calificados de vehículos, mercancías en tránsito, entidades bancarias o transporte de caudales, el narcotráfico, el contrabando, el secuestro de personas, etcétera, es decir, actividades inscritas en la alta criminalidad.

En gran medida, este sistema de financiamiento subterráneo complementó o suplantó el financiamiento legal de las agencias policiales, y sirvió para encubrir anacronismos en la distribución presupuestaria formal, especialmente, los salarios bajos que percibe el grueso de los miembros de esas agencias y la escasez de recursos operativos para financiar el funcionamiento integral de la institución. Los gastos institucionales debieron ser costeados a través de la recaudación ilícita llevada a cabo por los agentes policiales, supliendo el presupuesto estatal exiguo y dando lugar a que la más importante institución dedicada a la prevención del delito se financiara mediante la práctica y la protección de algunas actividades delictivas.

En nuestro país, durante la última dictadura militar, los “grupos de tareas” conformados por militares y por agentes policiales debían financiarse independientemente del erario público, ya que su actividad represiva, si bien formaba parte de la estrategia de terrorismo de Estado conducida por las Fuerzas Armadas, no se inscribía dentro de la legalidad formal imperante en la época. Esa modalidad de financiamiento clandestino determinó que la policía funcionase regularmente sobre la base de sus vinculaciones directas o indirectas con ciertas actividades delictivas. No obstante, los gobiernos civiles de-

mocráticos no reformularon esa perversa lógica, y las fuentes ilegales de financiamiento siguieron nutriendo las arcas de las instituciones policiales.

Para resumir, bien vale citar el *Informe de Gestión* elaborado y difundido en abril de 1999 por el entonces ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, León Arslanián, con relación al caótico cuadro de descomposición institucional al que la Policía Bonaerense había llegado entonces. Allí se sostuvo que

la situación de anarquía y descontrol, aunada a un sistema procesal penal antiguo que le permitía [a la policía] llevar adelante la instrucción de las causas criminales con escaso o sin control judicial, desembocó en los hechos que hoy conocemos y que fueron “patrimonio” del conjunto de la organización policial, tal como que: algunos policías a cargo de la lucha contra el narcotráfico traficaban drogas; algunos policías eran encubridores de los delitos cometidos por algunos de ellos mismos o por otras personas; algunos policías a cargo de descubrir bandas dedicadas a la sustracción de automotores eran partícipes de esas mismas sustracciones; algunos policías eran extorsionadores de personas sospechadas de la comisión de delitos aparentando una causa judicial o suprimiendo u omitiendo la producción de prueba incriminatoria a cambio de dinero u otros favores; algunos policías eran partícipes de homicidios de personas que por su actividad pudieron poner al descubierto sus maniobras delictivas o la de otras personas asociadas a aquellos; algunos policías hicieron de la aplicación de tormentos una práctica sistemática; algunos policías fueron partícipes de la desaparición de personas o de la apropiación de niños hijos de desaparecidos; en fin, algunos policías contribuyeron de alguna forma a la comisión de

uno de los crímenes más violentos y más terribles de nuestra historia como el atentado a la Asociación Mutual Israelita de la Argentina.

Salvo alguna diferencia de matices, en su conjunto, este estado de cosas signó, de alguna manera, la situación por la que atravesó el sistema policial de nuestro país bajo la égida del modelo tradicional.

La exclusión comunitaria de la seguridad pública

Un tercer rasgo que interesa destacar es que, en el modelo tradicional, la relación existente entre la comunidad y la policía ha estado caracterizada por la ausencia de toda modalidad y de instancia de intervención o participación comunitaria en los asuntos de la seguridad pública y, especialmente, en el diseño, implementación y control de políticas de seguridad y en el control del desempeño policial. Ello configuró, por cierto, una consecuencia previsible del desgobierno político sobre la seguridad pública y, en particular, de la autonomía policial.

A la ya mencionada relación de externalidad existente entre la policía y la comunidad, expresada en la total ausencia de modalidades de “policiamiento” comunitario proactivo, se ha sumado la profunda brecha que históricamente distanció a la policía de la sociedad. Desde la última experiencia dictatorial, en cuyo marco las fuerzas policiales y de seguridad constituyeron una instancia clave del aparato represivo estatal, estas fuerzas, lejos de ser consideradas por la ciudadanía como una instancia activa en la prevención de delitos y en la persecución de sus responsables, fueron vistas en gran medida como una fuente significativa de criminalidad. La manifiesta ineficacia policial en la lucha contra el delito,

así como el creciente conocimiento público de los recurrentes abusos y extralimitaciones institucionales cometidos por agentes policiales durante las últimas décadas, determinaron la conformación de esa percepción y dieron lugar a una profunda desconfianza comunitaria hacia dichas fuerzas.

En el modelo tradicional, el principal contacto entre la policía y la ciudadanía se establece por la formulación de denuncias por parte de la población en general y las solicitudes –básicamente, por vía telefónica– de intervención policial frente a hechos delictivos consumados. Sin embargo, la desconfianza relativa de la población acerca del accionar policial y, en particular, la creencia generalizada de que gran parte de los delitos menores contra la propiedad y las personas se producen bajo el amparo policial directo o indirecto, han puesto en tela de juicio, inclusive, a la denuncia como un medio fiable y eficaz para prevenir o conjurar el delito. De todos modos, las solicitudes de intervención policial formuladas por las víctimas y testigos de algún delito solamente han dado lugar a un tipo de intervención policial de carácter exclusivamente reactivo, ya que aquel requerimiento se ha producido generalmente durante la comisión de hechos delictivos o en el momento inmediatamente posterior. Esto produjo que gran parte de la labor policial se desarrollara centralmente como reacción a las demandas ciudadanas de servicios policiales, lo cual ha condicionado y favorecido un tipo de estructura orgánico funcional de la policía volcada, esencialmente, al “policiamiento” reactivo y ha excluido otro tipo de participación activa de la comunidad en la labor de las agencias policiales.

Al respecto, el Crio. (R) Pelacchi, ex jefe de la PFA, ha dado cuenta de estas limitaciones en la actuación poli-

cial tradicional y las fundamentó indicando que ellas derivan de las demandas sociales de intervención policial básicamente asentadas tanto en el requerimiento de ayuda de la comunidad a la policía ante incidentes y crímenes ya consumados o en desarrollo como en el *"temor por los delitos"*. Pero en la interpretación de esa actuación y en las alternativas ofrecidas por este especialista se mantiene la relación de externalidad entre policía y comunidad. "La presencia de personal policial cumpliendo servicio de 'parada', por su capacidad disuasoria amplia, la presencia visible de patrullas, entre los ejemplos más comunes, están fuertemente ligadas tanto con la satisfacción con los niveles del servicio, como con la reducción al temor por los delitos", sostiene Pelacchi. Agrega que "la prevención del delito es vista como la prioridad lógica, por sobre los recursos para la detección del crimen, que quedan desplazados a un segundo lugar", pese a lo cual se debe reconocer que, "para la mayoría de las policías, la rapidez de respuesta a los incidentes es aún el único factor operativo que se encara con resultados realmente satisfactorios".

Este rasgo del funcionamiento policial tradicional fue apuntalado y legitimado por la orientación predominante en las agencias acerca del vínculo entre policía y comunidad. En general, la policía no ha considerado que la interacción con la ciudadanía y la colaboración regular de ésta en la labor frente al delito pueda constituir un mecanismo eficiente para elaborar e implementar estrategias exitosas de prevención de delitos. Desde el ámbito policial no solamente se rechazó la posibilidad de que los ciudadanos puedan identificar la naturaleza y la envergadura de los problemas y situaciones de violencia así como la criminalidad existente en su vecindad sino que, además, se posicionó a la misma policía

como la única institución capaz de identificar y accionar sobre esos problemas y situaciones. En general, las agencias le adjudicaron a la ciudadanía un papel esencialmente pasivo e inerte en materia de seguridad, ante la cual la policía, en su propia visión, debe asumir un activo papel de liderazgo y protección que no se condice, por cierto, con la complementación mutua postulada por las modalidades modernas de "policiamiento" comunitario.

Una clara expresión de lo señalado puede apreciarse en el *Plan Estratégico para la Policía Federal Argentina 1996-1997. Políticas y cursos de acción dirigidos a la Comunidad*, en el que se estableció que mantener una presencia policial "ostensible", táctica claramente inscrita en las modalidades reactivas de intervención policial, constituye el método más eficaz para garantizar la tranquilidad pública y la paz social. Esto, por cierto, coloca a la policía como la única instancia activa de prevención del delito; en el citado plan no se contempla, de ninguna manera, la intervención comunitaria en las estrategias de prevención del delito. En él, es la policía la que detenta el monopolio del saber sobre, y del accionar contra, la delincuencia, dejando reservado a la comunidad apenas el lugar de denunciante y de objeto de la enseñanza y la actividad policial preventiva. Además, es la ciudadanía la que debe "entender" a la función policial, rechazando con ello la concepción democrático republicana por medio de la cual la policía constituye un instrumento del Estado para garantizar la seguridad de las personas.

En definitiva, en el marco del modelo tradicional de seguridad pública, este conjunto de situaciones y tendencias, sumado a la tradicional resistencia policial a cualquier tipo de intervención comunitaria en asuntos de seguridad pública, impidió que los ciudadanos y la

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

El colapso del modelo tradicional de seguridad pública

Las características señaladas signaron el sistema de seguridad y policial argentino durante mucho tiempo. Sin embargo, durante la última década, este sistema eclionó y ello ocurrió cuando el mismo resultó inviable para hacer frente a una serie de transformaciones sociales e institucionales tales como la creciente complejización y desintegración social, el aumento de la criminalidad, la crisis de legalidad del Estado, los cambios pro-

ducidos en el sistema penal y, finalmente, al hecho de que las cuestiones o asuntos referidos a la seguridad pública comenzaron a tener una gravitación política decisiva en la población.

Crisis social y crisis estatal

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

En este contexto, los excluidos carecen de los instrumentos conceptuales y sociales necesarios para proyectarse como sujetos activos de la vida social y, menos aún, para actuar como instancias amenazantes del orden

social. No han sido portadores de ningún proyecto social y político alternativo y, a lo sumo, apenas han podido manifestarse a través de formas más o menos violentas pero discontinuas.

Así, bajo estas particularidades, se fue configurando una dinámica social proclive a la apelación a la violencia y a la delincuencia como alternativa de adaptación individual y, en ciertos casos, como instancia fundamental de sobrevivencia material y de referencia simbólica dentro del conjunto social. Esto, ciertamente, fue apuntalado por la ausencia de otros poderes e instancias sociales con capacidad para mediar y contener a los excluidos y marginados.

A su vez, en el marco de este proceso de desintegración social, las personas han vivido en una *situación de inseguridad recurrente y de incertidumbre permanente*. En este sentido, la inseguridad ha sido, en verdad, la expresión manifiesta de una problemática social más profunda, signada por la marginalidad, el desempleo, la reproducción de situaciones recurrentes de violencia familiar y social, la drogadicción, el alcoholismo y la corrupción estatal, de que la corrupción policial constituyó una manifestación más. Estos factores, en su conjunto, provocaron el aumento de la violencia delictiva y la consecuente inseguridad social.

Tal situación enmarcó la aparición de dos tipos de demandas sociopolíticas predominantes: una *demandada de estabilidad* y una *demandada de protección*. La demanda de estabilidad respondió a la necesidad de construir un clima social relativamente estable y predecible. Ello explica que, en situaciones de alta inflación o en contextos signados por violentos procesos políticos, el deseo de estabilidad prevalezca sobre otras demandas y preferencias, inclusive aquéllas de carácter económico. A su vez,

la demanda de protección derivó de la primera, y se asentó en la necesidad de generar condiciones institucionales que permitieran neutralizar las amenazas y los riesgos recurrentes a la seguridad social y económica, sea individual o colectiva, de los ciudadanos. Esto fue así porque, en esos contextos, el aumento del sentimiento de amenaza a la integridad física y a la seguridad económica dio lugar a un reclamo de protección que sólo podría ser contenido creando un contexto de certidumbres. Por cierto, la percepción o sensación de inseguridad se potenció en un clima de incertidumbre, lo que indica que la demanda de protección apuntó tanto a las condiciones materiales de vida como a la seguridad simbólica y normativa.

Por su parte, el crecimiento relativo de las diferentes modalidades de criminalidad también ha estado vinculado a la *crisis del Estado* y, puntualmente, a su incapacidad para prevenir, enfrentar, conjurar y reprimir exitosamente al delito en sus diferentes manifestaciones. La cara más visible de esta incapacidad estuvo dada por el colapso del sistema penal, penitenciario y policial.

En el escenario social descrito, lo que se observó fue el repliegue y la evaporación del Estado en vastas regiones del territorio nacional y en gran parte de la estructura social, haciendo que la efectividad de la ley se extendiese irregularmente, o directamente desapareciese, en importantes sectores de nuestra sociedad. En estas situaciones, la ineficacia estatal dio lugar a la conformación de poderes locales autónomos respecto de la legalidad formal vigente, que se caracterizaron por la articulación de formas personalistas, arbitrarias y hasta violentas de dominación política y social.

Así, se fue moldeando un escenario en el que las relaciones entre el Estado y la sociedad pasaron a caracte-

rizarse por un bajo grado de institucionalización. Su contracara estuvo dada por la aniquilación y privatización de hecho de la esfera formalmente pública del Estado a través de la apropiación de sus funciones por parte de actores y estructuras de poder privados y delincuenciales, de proyección local, regional y nacional. También por la utilización de dichos circuitos de poder paralelos e incompatibles con la legalidad pública en favor de sus intereses sectoriales y de actividades generalmente ilegales y, en ocasiones, directamente de carácter mafiosas. Es decir, este clima ha sido funcional al crecimiento y la complejización de la criminalidad.

Estas tendencias dieron cuenta de una marcada desafección del Estado, que no se limitó a la indiferencia y la falta de intervención pública, sino que se articuló en torno de proyecciones disciplinantes basadas en diversas modalidades combinatorias de clientelismo, cooptación y constreñimiento represivo. Esto, sumado a la mencionada limitación del Estado para imponer la ley, generó una ciudadanía de baja intensidad caracterizada por la negación de los derechos liberales típicos de todo Estado democrático, aun teniendo plena vigencia los derechos políticos constitutivos de una democracia formal.

En lo atinente a la justicia penal, la crisis estatal es antigua, derivada básicamente de la modalidad inquisitiva del esquema de enjuiciamiento penal que ha predominado en nuestro país. En lo que atañe a la etapa de instrucción, esta etapa giró en torno de un proceso escrito, secreto, formalista y no contradictorio llevado a cabo por un juez único encargado, al mismo tiempo, de la investigación criminal, de las actividades persecutorias, del control de la legalidad y de las resoluciones decisorias. Tal esquema trajo aparejado que el juicio, aun

guardando las características de la oralidad y cierta impronta acusatoria, quedase determinado por la eficacia de las pruebas producidas en la etapa de instrucción. De esta manera se convirtió a los jueces de instrucción y a las agencias policiales a las que regularmente éstos delegaron la investigación criminal, en verdaderos jueces de sentencia.

Esta delegación de los operadores del sistema de justicia penal –jueces y fiscales– a favor de la policía le permitió a ésta detentar el monopolio del vínculo con la comunidad. Pero ello fue consecuencia del tipo de estructura de instrucción jurisdiccional existente. Por un lado, los jueces de instrucción no han contado con la estructura organizativa y de personal suficiente para dirigir la investigación criminal en forma completa, particularmente, durante el comienzo de la instrucción, es decir, el momento inmediato posterior al hecho delictivo. Y, por el otro lado, la organización de los juzgados y las fiscalías como compartimentos estancos centralizados impidió que estos operadores se hicieran cargo en forma regular de la investigación criminal. Ambas características, sumadas al despliegue territorialmente descentralizado de la institución policial, favorecieron aquella delegación y el monopolio policial de la investigación criminal. Además, ello no solamente burocratizó la labor jurisdiccional sino que también facilitó el desborde institucional de la policía. Ambas distorsiones, además de cercenar la garantía constitucional del juicio previo y de vulnerar el Estado de derecho, resultaron significativamente ineficientes para investigar los delitos y para perseguir y reprimir a sus responsables.

Complejización y aumento de la criminalidad

Ahora bien, en este intrincado contexto social y político se ha producido una *complejización y aumento de la criminalidad*, ya sea de la criminalidad común y de la criminalidad organizada y compleja, así como también de la criminalidad de *cuello blanco*. Por cierto, una simple observación del fenómeno delictivo local parece indicar que durante los últimos años hubo un notable aumento de la criminalidad en nuestra sociedad, pero no solamente de los robos y hurtos con violencia, o de la criminalidad cometida por marginales, cuyas modalidades típicas han supuesto el accionar tanto de ladrones ocasionales y no organizados como de grupos de asaltantes organizados y que actúan regularmente sobre residencias, vehículos y empresas. También aumentó la criminalidad protagonizada por complejas organizaciones delictivas –*empresas criminales*– que cuentan con un amplio despliegue logístico y operativo, y cuya actividad delictiva ha generado un alto nivel de rendimiento económico. Los delitos cometidos por estas organizaciones incluyen el tráfico ilegal de drogas y de armas, el lavado de dinero proveniente de actividades ilegales, el robo y “duplicación” de automotores, el robo de ganado, las modalidades de robo cometidas por los denominados “piratas del asfalto”, los asaltos a bancos y camiones blindados de traslado de caudales, etcétera.

Según estadísticas policiales oficiales, a lo largo de los años noventa, los hechos delictivos cometidos en el país crecieron casi el 100% en términos absolutos. En 1990, se registró la comisión de 560.240 delitos, de los cuales 78.864 (14%) fueron contra las personas y 404.465 (72,1%), contra la propiedad. En 1999, se registró la

comisión de un total de 1.062.241 delitos, de los cuales 185.726 (17,4%) fueron delitos contra las personas y 723.731 (68,1%), delitos contra la propiedad. La envergadura de tal crecimiento puede apreciarse cuando se lo considera con relación al crecimiento poblacional. En efecto, en 1990 se cometieron 1.722 delitos cada 100 mil habitantes mientras que en 1999 esa tasa se incrementó a la comisión de 2.904 delitos cada 100 mil. En 1990, la tasa de delitos contra las personas y contra la propiedad fue de 242 y 1.243 delitos, respectivamente, mientras que en 1999 dichas tasas significaron la comisión de 508 y 1.979 delitos, respectivamente.

La mayor parte de los hechos delictivos registrados en nuestro país durante 1999 fueron delitos contra la propiedad (casi el 70%), lo cual ha sido una constante a lo largo de toda la década de 1990. Este predominio histórico de los delitos contra la propiedad y los delitos contra las personas constituye un claro reflejo del funcionamiento real del sistema penal, ya que estos delitos son administrados institucionalmente sin demasiados problemas por los agentes del sistema penal, en particular, por los agentes de criminalización secundaria, siguiendo ciertos parámetros y rutinas procedimentales recurrentes.

De todos modos, los registros criminales citados no reflejan la denominada *cifra negra* de los delitos contra la propiedad y contra las personas, ya que tales datos no expresan los delitos efectivamente cometidos sino aquellos hechos presuntamente delictivos denunciados por las víctimas. En verdad, estos registros permiten aproximarse cognitivamente a los tipos de hechos delictuosos efectivamente cometidos pero, desde una perspectiva global de la criminalidad, no se debe perder de vista que el nivel de cifra negra de los tipos delictivos

mencionados es aún menor que el de otras modalidades criminales como la delincuencia económica, la criminalidad contra los niños y las mujeres, la corrupción política, etcétera. Estos tipos delictivos históricamente no tienen un lugar central en el funcionamiento real del sistema penal, y permanecen opacados u ocultos en las estadísticas policiales.

En general son los delitos violentos y, en particular, los homicidios dolosos, los que generaron durante los últimos años la mayor preocupación de la ciudadanía, puesto que configura un tipo específico de criminalidad espectacular, notablemente visible, de efectos tangibles e inmediatos sobre las víctimas y que es objeto del más contundente rechazo moral y social. Sin embargo, en términos generales, durante los años noventa, la tasa de homicidios dolosos registrados en todo el país ha descendido, pasando de 7,55 homicidios cada 100 mil habitantes en 1990 a 7,29 homicidios cada 100 mil habitantes en 1999, lo que implica una disminución del 3,44%. Esta dinámica indica o bien que la violencia, pese a que en los últimos tiempos se emplea crecientemente en la producción de la criminalidad, no tiene asiduamente como resultado final la muerte de la víctima, o bien que el aumento del delito violento conlleva como resultado la muerte sólo en algunos territorios más acotados, como ciertas provincias, ciudades y barrios.

Ahora bien, el aumento relativo de la criminalidad normal o común fue acompañado de un significativo aumento de modalidades criminales altamente complejas y organizadas, tales como los hechos de corrupción cometidos por encumbrados funcionarios y gobernantes, así como también diversas formas de contrabando, evasión impositiva, fraude y lavado de dinero. Estas modalidades de alta criminalidad son perpetradas por or-

ganizaciones delictivas, en algunos casos, de alta complejidad, poseen inclusive ramificaciones, vínculos y despliegue regional e internacional. Además, en ciertas ocasiones se encuentran vinculadas en forma directa a la regionalización y/o globalización de ciertos flujos productivos, financieros y de comercialización y, principalmente, al funcionamiento de ciertos circuitos institucionales de gobierno y a los sectores sociales y políticamente dominantes.

Durante los últimos años, en la Argentina, tomaron estado público notorios casos de corrupción, fraudes y actividades criminales que dieron cuenta del accionar de organizaciones complejas, directamente vinculadas al poder gubernamental, y cuyas actividades generaron cuantiosos recursos y ganancias delictivas. Ello, sumado a los persistentes niveles de evasión y fraude impositivos y, más recientemente, al conocimiento de hechos de lavado de narcodólares producidos en el exterior, muestra que a lo largo de la década de los años noventa la criminalidad de *cuello blanco* se incrementó sustancialmente en la Argentina.

Al respecto, cabe mencionarse que en 1990 estalló el caso conocido como "Yomagate" en el cual se desarticuló una red local del Cártel de Cali conformada, entre otros, por notorios funcionarios gubernamentales, y que se dedicaba al lavado de dinero proveniente del tráfico de drogas desarrollado entre Colombia y los Estados Unidos. Casi simultáneamente se desmembró la organización empresarial montada en la Argentina con un fuerte respaldo oficial por el magnate árabe Gaith Pharaon para lavar dinero a través de la construcción y administración de hoteles y de otros emprendimientos. A mediados de los años noventa se descubrió la llamada *mafia del oro* compuesta por una serie de funcionarios guber-

naméntales y financistas que desarrollaban operaciones fraudulentas de exportaciones ficticias de oro a los Estados Unidos. También se descubrieron los circuitos y las operaciones de colocación y reciclaje de las coimas pagadas por la empresa norteamericana de informática *IBM* con relación a una serie de contratos informáticos llevados a cabo por esos años con el Banco de la Nación Argentina y otros organismos públicos nacionales –como la *Dirección General Impositiva (DGI)*– y provinciales, así como las coimas derivadas de la venta ilegal de armas y municiones del Ejército Argentino a Croacia, Bosnia y Ecuador. Del mismo modo, tuvo una gran repercusión la muerte, en 1997, del empresario argentino Alfredo Yabrán, quien, en estrecho vínculo con el gobierno nacional, controlaba los principales servicios aeroportuarios del país, los correos privados, el *clearing* bancario y las principales empresas de transporte de caudales, así como también numerosos emprendimientos turísticos y hoteleros, y, desde allí, llevaba a cabo complejas operaciones de lavado de dinero y se sospechaba de sus vinculaciones con el narcotráfico. Ya finalizando la década, se desmontó la organización delictiva dirigida desde mediados de los años noventa por María Isabel Santos Caballero, viuda de Pablo Escobar Gaviria, dedicada a invertir y blanquear fondos provenientes del narcotráfico. Asimismo, se descubrió y desarticuló la organización montada en el país por el *Cártel de Juárez* para blanquear dinero proveniente del narcotráfico a través de una financiera y de una inmobiliaria argentina con la complicidad de algunos bancos norteamericanos y el vínculo con ciertos dirigentes del *Partido Justicialista (PJ)*.

Corolario de la crisis

Así, la *crisis social* y la *crisis del Estado* configuraron la más dramática manifestación de un proceso de profundas transformaciones, de las cuales el aumento de los delitos y los cambios producidos en el mundo del crimen constituyeron apenas un aspecto más. Actualmente, este sistema colapsó y ello dio lugar a una situación de emergencia que puso rápidamente en evidencia la imperiosa necesidad de asentar la seguridad pública y el funcionamiento judicial y policial sobre nuevos pilares legales e institucionales. En el presente, la población demanda seguridad porque se encuentra en una situación de significativa indefensión frente al delito. En este contexto, se impone a la clase política el desafío de revertir tal situación, lo que requiere de una política de seguridad multidimensional, diversificada e integral, que no se asiente solamente en la reforma del sistema policial sino que suponga, al mismo tiempo, políticas sociales y de empleo ciertamente eficaces, así como también un sustantivo mejoramiento del funcionamiento del sistema judicial y penitenciario. No debería perderse de vista que, durante la última década, tanto en Nueva York como en numerosas ciudades norteamericanas la caída de los índices de criminalidad violenta derivó, centralmente, de la significativa reducción de los índices de desocupación, de la sustantiva mejora del sistema médico asistencial, de la reducción de la violencia doméstica —especialmente, contra mujeres y niños— y, en ese marco, del acompañamiento de profundas reformas policiales. La mayoría de estas reformas no siguieron el modelo neoyorquino de “tolerancia cero” en el combate al delito, pero sí estuvieron centradas en la puesta en funcionamiento de un eficiente sistema de mapeo e inteli-

gencia delictiva, de una estructura orgánico funcional policial altamente flexible y de un riguroso mecanismo de control y evaluación de resultados.

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

3. Un estudio de caso: el sistema de seguridad pública bonaerense, su crisis y la reforma trunca (1995-2000)

La debacle bonaerense

A lo largo de la dictadura militar que se extendió entre 1976 y 1983, la Policía Bonaerense constituyó una pieza clave del aparato terrorista estatal que dependía del I Cuerpo de Ejército con jurisdicción en la provincia de Buenos Aires. Bajo la órbita de la Jefatura de la *Policía de la Provincia de Buenos Aires*, a cargo del entonces Cnel. Ramón Camps, y particularmente de la *Dirección General de Investigaciones*, a cargo del Crio. Miguel Etchecolatz, funcionaron ocho *campos clandestinos de detención* en los que se llevó a cabo en forma sistemática la tortura y el asesinato de millares de personas *desaparecidas*. En este contexto, los llamados *grupos operativos* de esta policía que habían participado activamente de la acción represiva dirigida y desplegada por las Fuerzas Armadas –en particular, por el Ejército– se fueron estructurando simultáneamente en la ya mencionada modalidad de lucha contra el delito basada en la regulación, directa o indirecta, de las actividades ilícitas desvirtuadas por diversas organizaciones o grupos criminales.

Los diferentes gobiernos civiles que se sucedieron a partir de la instauración democrática no sólo no consiguieron revertir esta perversa modalidad de actuación policial, sino que bajo sus respectivas gestiones, esas prácticas se fueron consolidando y expandiendo paulatinamente. Durante todos esos años, la seguridad pública bonaerense estuvo casi exclusivamente en manos de la policía y, en su marco, esos gobiernos interpretaron que esta agencia era la principal instancia encargada de garantizarla. Tal visión, sumada a la recurrente falta de orientación general, a la ausencia de políticas integrales en materia de seguridad pública y a la indiferencia e impericia gubernamental para hacer frente a los diferentes problemas que se le presentaron al respecto, permitió que el aparato policial fuera reproduciendo los rasgos típicos del modelo tradicional.

Esta situación adquirió características particulares a comienzo de los años noventa, cuando desde el gobierno provincial se formuló una política de seguridad que, en su conjunto, reforzó y profundizó los parámetros de funcionamiento y de organización que venían siendo desarrollados históricamente por esta policía. En efecto, el gobierno provincial estableció un vínculo explícito y consensuado con la Policía Bonaerense que consistió, básicamente, en concederle a esta agencia una gran cantidad de recursos materiales y financieros, un amplio margen de maniobra para su accionar y la garantía de no injerencia gubernamental frente a las actividades de autofinanciamiento y regulación delictiva desarrolladas por los sectores más activos de esa policía, todo ello a cambio de conseguir niveles respetables de seguridad ciudadana. Es decir, desde el poder político se le garantizó a la corporación policial la posibilidad de que se autogubierne y se organice sobre la base del paradigma de la *mano*

dura –o también denominado modelo del *gatillo fácil*– y del viejo circuito de financiamiento ilegal. Éste resulta de la participación de sectores claves de su conducción institucional y de su estructura operativa en una extendida red de actividades criminales básicamente asentada en el juego clandestino, la prostitución, el tráfico de estupefacientes y de armas y el robo calificado –*piratas del asfalto y sustracción de automotores*–. Como contrapartida, el poder político esperó que esa agencia policial le garantizara una labor eficiente en la preservación de márgenes aceptables de seguridad y tranquilidad ciudadana frente a faltas y delitos de menor porte. En este caso, el modelo tradicional se tradujo, por primera vez, en un programa de gobierno en materia de seguridad.

A contramarcha de las expectativas oficiales, esta orientación desembocó en una situación de descontrol institucional en la Policía Bonaerense. En su marco, este cuerpo no solamente resultó absolutamente ineficiente en la prevención y conjuración de delitos, sino que permitió el incremento de los mismos al amparo institucional de la táctica de regulación delictiva seguida desde la esfera policial, sin registrar adecuadamente el conjunto de cambios sociales y políticos que se estaban produciendo en el ámbito bonaerense. La tasa de delincuencia de la provincia de Buenos Aires pasó de 76 delitos denunciados cada 10 mil habitantes en 1991 a 148,1 delitos denunciados en 1997, acumulando un crecimiento del 94,78%, con una tendencia alcista regular desde 1995. En ese mismo período, para el Gran Buenos Aires, la tasa pasó de 78,2 delitos denunciados a 156,5, incrementándose el 100,03%, mientras que, para el interior de la provincia, pasó de 72,2 delitos denunciados a 133,3, registrando un alza del 84,60%. Entre tanto, al mismo tiempo que la tasa de delincuencia crecía, también lo

hacia el número de policías cesanteados y exonerados como consecuencia de la comisión de abusos funcionales y de delitos durante el desempeño de sus tareas. En efecto, entre diciembre de 1991 y abril de 1997, fueron cesanteados 3.805 policías, es decir, el 8% de la fuerza en su conjunto, de los cuales 3.418 estaban penalmente imputados o procesados por la comisión de diversos delitos. Entre este último grupo, el 60% estaba procesado por robo, abuso de autoridad y falsificación de instrumento público, mientras que el 40% restante lo estaba por homicidio, lesiones graves y leves, torturas, defraudaciones y comercio ilegal de estupefacientes.

Asimismo, la participación de miembros de la Policía Bonaerense en el atentado contra el edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) perpetrado en julio de 1994 y, en particular, en el crimen del reportero gráfico José Luis Cabezas, en enero de 1997, así como en otros notorios hechos delictivos, fueron, en definitiva, una clara expresión del estado de descomposición institucional alcanzado por esa fuerza, cuyas consecuencias configuraron el factor determinante de la crisis institucional (y no sólo policial) que dio lugar al *colapso* del sistema de seguridad y policial de la provincia de Buenos Aires.

Los antecedentes de la reforma policial bonaerense

Ya a mediados de 1996, el gobierno provincial había llegado a la conclusión de que debía promover algunos cambios de fondo en el sistema policial bonaerense. Era necesario no sólo revertir la corrupción e incompeten-

cia funcional de la Policía Bonaerense, sino también iniciar un abarcativo proceso de depuración interna tendiente a excluir de la fuerza a aquellos miembros que estaban vinculados a organizaciones delictivas o que estaban sujetos a procesos penales. El reemplazo al frente de la institución del Crio. Pedro Klodczyk, principal referente de aquella policía, por el Crio. Adolfo Vitelli, así como la designación, a comienzos de octubre de ese año, del entonces Procurador General de la Suprema Corte de Justicia bonaerense, Eduardo De Lázzari, como secretario de Seguridad, apuntaron en ese sentido. Para este funcionario, el eje de ese proceso de depuración y reestructuración debía basarse, por un lado, en la exclusión de la fuerza de los componentes comprometidos en los hechos delictivos más publicitados y, por el otro lado, en la reforma del Código Procesal Penal provincial para, entre otras cosas, quitarle a la policía el control de la instrucción de los sumarios judiciales. No sólo creía indispensable encarar ese proceso bajo una férrea conducción política a cargo de un interventor civil, sino que, además, era partidario de dividir a la Policía Bonaerense en dos cuerpos, esto es, una policía de seguridad preventiva con organización territorial descentralizada y una policía judicial dependiente del Ministerio Público y encargada de auxiliar a la justicia criminal.

En función de estos lineamientos, en diciembre de 1996, la Legislatura Provincial sancionó, por iniciativa del Poder Ejecutivo, una ley a través de la cual se declaró el "estado de emergencia" de la policía bonaerense por el término de un año. Su objetivo era transformar la estructura de la policía creando, modificando, extinguiendo o suprimiendo total o parcialmente funciones, asignando y reasignando las mismas, a fin de dotarla de la eficacia debida para atender sus misiones fundamentales;

optimizar los recursos humanos y materiales y los servicios; depurar y racionalizar sus recursos humanos; e integrar a la institución policial con la comunidad. Asimismo, esta ley facultó a la secretaria de Seguridad a asignar funciones y destino a todo el personal de la Policía Bonaerense, así como también a poner en disponibilidad, jubilar o pasar a retiro, según el caso, o determinar la prescindibilidad del personal. Los agentes declarados disponibles deberían incorporarse a los cursos de capacitación y reentrenamiento que fueran programados, mientras que el personal declarado prescindible tendría derecho al cobro de una indemnización, siempre que no estuvieran sujetos a sumarios administrativos o procesos penales que resultaran en sanción expulsiva.

En este marco, De Lázari inició un proceso de depuración policial que generó el pase a retiro de casi dos centenares de oficiales y suboficiales de la Policía Bonaerense, entre los que se destacaban numerosos miembros de la cúpula policial y oficiales superiores que habían ocupado lugares claves en la conducción operativa de la fuerza bajo la jefatura de Klodczyk. Simultáneamente, se aceleraron las labores tendientes a modificar el procedimiento penal bonaerense, lo que concluyó en enero de 1997 con la sanción de una ley a través de la cual se aprobó el nuevo *Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires*, que comenzaría a aplicarse a todas las causas que fuesen iniciadas a partir de marzo de 1998. En él, la responsabilidad de la dirección y puesta en práctica de la investigación de los delitos cometidos recayó en el *Ministerio Público Fiscal*, para lo cual éste pasó a dirigir la labor de la *Policía Judicial* —prevista ya en la Constitución Provincial luego de la reforma llevada a cabo en 1994— así como también la de los otros cuerpos policiales que intervinieran en dicha etapa procesal. Ello signi-

ficaba que, durante la fase de instrucción, las actividades de investigación pasarían a ser ejercidas por los agentes fiscales componentes del Ministerio Público, en función de efectuar la correspondiente acusación a aquellas personas sospechadas de haber delinquido, antes de abrir el juicio oral. Las labores de investigación debían ser estrictamente preparatorias y sólo servirían para solicitar —o no— la apertura del juicio, pero nunca podrían conformar por sí mismas el basamento para una sentencia condenatoria durante el juicio, el que, por su parte, estaría a cargo de un tribunal colegiado. El grueso de estas actividades procesales y el control de la legalidad y de las garantías, en particular el resguardo de los derechos del imputado, pasaron a ser responsabilidades del *juez de garantías*. De ese modo, se abandonó la modalidad inquisitiva de proceso penal en el que estas tareas instructorias, junto con las actividades decisorias y de control de la legalidad así como también la dirección del juicio, el dictado de la sentencia y la ejecución de la pena, se concentraban en manos de los jueces de primera instancia o *jueces de instrucción*, tal como estaba instituido en las normas procesales vigentes hasta entonces.

Todo esto significaría, en suma, una sustantiva reestructuración del proceso penal bonaerense y, sin dudas, requeriría de la reformulación del papel de la policía, tal como había sucedido en numerosas experiencias europeas y latinoamericanas. Esta consideración, sumada al evidente colapso de la Policía Bonaerense y a los sucesivos y cada vez más estruendosos hechos delictivos en los que aparecían comprometidos destacados miembros de esa institución, comenzó a poner en evidencia ante los ojos de las autoridades gubernamentales la necesidad de reestructurar el sistema de seguridad y policial provincial.

No obstante, la creciente resistencia policial a estos cambios y la diluida capacidad de conducción de su nueva jefatura fue cercenando la posibilidad de éxito de la orientación oficial. A su vez, ese plan de reformas fue rechazado por numerosos intendentes, dirigentes locales y punteros políticos del peronismo y algunos del radicalismo, que mantenían una aceptada relación con el aparato policial bonaerense, en cuyo contexto se enmarcaba una extendida red de financiamiento ilegal de la actividad política proveniente del juego clandestino, la prostitución y, en algunos casos, del tráfico de drogas. Con la puesta en práctica de la reforma iniciada por De Lázari, esos dirigentes veían peligrar este esquema.

Así, en abril de ese año, De Lázari fue reemplazado por Carlos Brown, para quien la reestructuración policial debía implicar un reordenamiento orgánico de menor porte y conducido por la propia policía. Su plana mayor, que desde siempre rechazó la posibilidad de reestructurar el sistema mediante un interventor civil y dividir a la Policía Bonaerense en dos cuerpos, adhirió rápidamente al esquema propuesto por el nuevo funcionario.

De todos modos, el giro antirreformista encarado por Brown fue efímero. El 26 de octubre de 1997, el peronismo bonaerense fue electoralmente derrotado por la Alianza conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente por el País Solidario (Frepasso) en los comicios legislativos. Este hecho modificó el escenario político bonaerense. El gobierno provincial registró que la inseguridad vivida por la población bonaerense había incidido decisivamente sobre su comportamiento electoral, ya que el grueso de esa población interpretaba que esa situación derivaba del desgobierno reinante sobre la institución policial y del conocimiento de los estruendosos abusos y delitos cometidos durante los últi-

mos años por numerosos componentes. Ello forzó al gobernador Duhalde a reiniciar el proceso de reforma del sistema de seguridad y policial bonaerense.

Intervención civil, acuerdo básico y plan de reforma

El 19 de diciembre de 1997, el gobierno provincial encabezado por Eduardo Duhalde dispuso la intervención civil de la Policía Bonaerense por noventa días a los efectos de encarar un proceso de reforma institucional que permitiera conformar una nueva estructura orgánico funcional del sistema policial. A su vez, designó a Luis Lugones, dirigente peronista que se había desempeñado hasta ese mes como diputado provincial, como interventor de dicho cuerpo.

Para ello, el gobierno decidió implementar el *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires*, que había sido elaborado por el especialista Alberto Binder sobre la base de los trabajos iniciados el año anterior por De Lázzari y fue posteriormente suscrito por León Arslanián, jurista que luego ocupó la cartera ministerial de Justicia y Seguridad. En ese plan, se estableció que la reformulación del sistema de seguridad provincial no podía producirse por medio de soluciones de corto plazo, dado que la crisis que lo enmarcó comprometía estructuralmente no solamente al sistema policial sino también al poder judicial, al sistema de investigación criminal y al sistema de seguridad privada, en su conjunto. Es decir, allí se señalaba que la problemática no era única sino que se trataba de una cuestión altamente com-

pleja, que afectaba a los diversos componentes institucionales y áreas de gobierno vinculadas al tema. Sus expresiones más tangibles estaban dadas por el ineficiente desempeño de la justicia penal, la crisis del sistema de investigación de los delitos, la autonomía del sistema de seguridad privada, la ausencia de medios y orientaciones generales en materia de prevención, seguridad y persecución penal, los problemas del tránsito, la falta de una relación dinámica entre el sistema de seguridad y la comunidad, y la ineficiencia de las instancias y mecanismos de conducción política del sistema de seguridad.

En función de ello, se estableció que en los tres primeros meses de la intervención se debía llevar a cabo la disolución de la Policía Bonaerense y la conformación de un nuevo sistema de seguridad e investigación de los delitos. Según el plan, la existencia de un cuerpo policial unitario y verticalizado ya no era capaz de dar solución a la crisis planteada. En consecuencia, se proponía *fraccionar* la estructura de la Policía Bonaerense y estructurar un nuevo sistema policial sobre la base de un conjunto de medidas centrales, tales como la creación de una *Policía de Investigaciones* encargada de la investigación criminal en colaboración con la *Policía Judicial* ya creada por medio de la Ley de Ministerio Público; el fortalecimiento de la *Policía Judicial* mediante el traspaso a su esfera de los cuerpos técnicos y periciales existentes; la conformación de *Policías de Seguridad* para cada uno de los dieciocho departamentos judiciales existentes en la provincia de Buenos Aires, encargadas de la prevención del delito y del mantenimiento de la seguridad pública; la constitución de un nuevo cuerpo de seguridad encargado del traslado de detenidos y de su custodia preventiva; y la creación de una *Policía de Tránsito* autónoma encargada de la seguridad vial.

En definitiva, ello significaba identificar diferentes funciones básicas dentro del sistema policial, tales como la investigación criminal, la seguridad preventiva, la seguridad vial y la custodia y traslado de detenidos, y conformar análogamente diferentes policías encargadas de cada una de esas funciones, estructuradas orgánicamente también en forma diferencial y con sus respectivos órganos de conducción. Se trataba, así, de un proceso de diferenciación funcional, desagregación organizacional y descentralización del mando. A tono con un nuevo modelo de gestión y gobierno de la seguridad pública, el sistema no sería conducido por un jefe policial sino por el titular del poder ejecutivo a través de una nueva cartera ministerial. En consecuencia, en el plan se sugería la creación de una nueva estructura política de dirección del sistema de seguridad asentada, fundamentalmente, en la conformación de un ministerio de Seguridad.

Simultáneamente con estos cambios, en el plan se proponía el fortalecimiento de la participación comunitaria en asuntos de seguridad, así como también la regulación del sistema de seguridad privada como parte componente del sistema provincial de seguridad pública. Como un aspecto central de la reforma propuesta, se planteaba, además, la necesidad de sacar del seno de las dependencias policiales el conjunto de causas penales que estaban siendo instruidas por funcionarios policiales y traspasarlas a la instancia judicial.

Pues bien, el gobierno provincial interpretó que la viabilización de tan profundos cambios requeriría del apoyo político e institucional de los partidos políticos de la oposición. Se entendía que no había posibilidad de reformular exitosamente el sistema provincial de seguridad pública sin un acuerdo básico entre los principales sectores políticos de la provincia.

Por su parte, tanto la UCR como el Frepaso, principales partidos de la oposición, estuvieron dispuestos a respaldar institucionalmente al gobierno provincial en la implementación del plan y se comprometieron a votar los instrumentos legales necesarios para su implementación. Todo ello fue refrendado en una reunión que el gobernador Duhalde mantuvo el 22 de diciembre de ese año en la ciudad de La Plata con algunos de los principales dirigentes nacionales y provinciales de ambos partidos.

Así, el 30 de diciembre, la Legislatura Provincial sancionó la Ley 12.068 por medio de la cual se convalidó la intervención de la Policía Bonaerense y se creó una Comisión Bicameral encargada del seguimiento y fiscalización de las políticas de prevención del delito, seguridad e inteligencia, y de los órganos y actividades que desarrollasen esas políticas en el ámbito provincial. Conforme el acuerdo político llevado a cabo, dicha comisión, compuesta por representantes de ambas cámaras legislativas, debía participar en la elaboración de todos los proyectos de ley que diera lugar la reorganización del sistema de seguridad. Ese mismo día, la Legislatura también sancionó la Ley 12.069 a través de la cual se creó el Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS) como entidad autónoma y de carácter técnico encargada del seguimiento del proceso de reestructuración del sistema de seguridad y de la elaboración de planes, proyectos y propuestas tendientes a establecer políticas estables en la materia. Ambas leyes fueron sancionadas con el apoyo de los partidos oficialista y de la oposición.

En este marco, el gobernador Duhalde nombró a León Arslanián como presidente del IPCS y a Alberto Binder como su director operativo. Asimismo, el Frepaso, sector opositor más comprometido con el proceso de reforma policial, designó a un conjunto de especialistas y técni-

cos para que coordinaran y participaran de una serie de programas de estudios y de actividades en el IPCS. La intervención civil encabezada por Luis Lugones, en primer lugar, y los miembros de este instituto, en segundo término, diagramaron las medidas tendientes a efectivizar los cambios programados en materia de seguridad pública y reforma policial. De acuerdo con el plan original, esta labor estuvo orientada hacia varios objetivos básicos. En primer término, se trató de quitarle a la policía el conjunto de tareas judiciales que venía desarrollando como consecuencia de la falta de recursos humanos y materiales por los que atravesaba la justicia bonaerense. Estas tareas consistían, básicamente, en la instrucción de las causas penales por delegación de los jueces de instrucción y la realización de la custodia y el traslado de personas detenidas. Durante las últimas décadas, la efectivización estas tareas por parte de la Policía Bonaerense no solamente insumía una considerable cantidad de agentes y de medios operativos –más del 50% del personal policial– sino que, además, configuraba una fuente de corrupción. La autonomía con que la policía desarrolló tales labores, la convirtió en un gran juzgado de instrucción y en un sistema penitenciario de hecho, y le permitió contar con la casi absoluta libertad para poder negociar causas, manipular instrucciones, condicionar sentencias y manejar sin control alguno las condiciones y los lugares de detención de los implicados, procesados y hasta condenados. En este sentido, el traspaso a la órbita del poder judicial de las causas que estaban siendo instruidas por la policía, la creación de un cuerpo policial específicamente dedicado a la custodia y el traslado de detenidos, y la paulatina construcción de nuevos lugares de detención, constituían medidas centrales para preparar la reforma del sistema policial propiamente dicho.

En segundo término, se consideró indispensable dearticular la estructura orgánico funcional de la Policía Bonaerense sobre la base, como se dijo, de la diferenciación de funciones y la conformación de distintos cuerpos policiales. Esa diferenciación se asentaba en la dicotomía prevención-represión de delitos como eje funcional básico de la policía. En consecuencia, se trataba de crear una nueva estructura policial a partir de la conformación de un cuerpo destinado a la seguridad preventiva y de otro cuerpo abocado a participar en la investigación criminal bajo la dirección de las autoridades judiciales correspondientes. En ese marco, el primero de esos cuerpos, la *Policía de Seguridad*, debía realizar centralmente tareas de carácter preventivo y solamente podría intervenir en las labores iniciales de la investigación penal preparatoria, recibiendo denuncias e impidiendo, en caso de urgencia, que los hechos delictivos tentados o cometidos fuesen llevados a consecuencias delictivas ulteriores, siempre que no hubiera en el lugar autoridad judicial alguna ni miembros del Ministerio Público, la Policía Judicial o la Policía de Investigaciones. Para ello debía contar con una estructura funcional descentralizada conforme las jurisdicciones territoriales de los dieciocho departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires. Por su parte, las actuaciones policiales correspondientes a la investigación penal preparatoria y, en particular, las actuaciones procesales de prevención, debían constituir la función básica del segundo de los cuerpos mencionados o *Policía de Investigaciones*. Su intervención debía estar siempre conducida por la autoridad judicial competente, en particular, por el Ministerio Público fiscal, quien, de acuerdo a lo establecido en el nuevo *Código Procesal Penal*, tendría a su cargo la dirección de la Policía Ju-

dicial y de los otros cuerpos policiales que actuarían en esta etapa procesal.

La futura entrada en vigencia del *Código Procesal Penal* implicaría el masivo traspaso de las causas penales que estaban siendo instruidas por la policía a los tribunales penales bonaerenses. Además, desde ese momento, la dirección de la actuación policial en la etapa de investigación penal preparatoria de las nuevas causas estaría a cargo de los agentes fiscales del Ministerio Público. Si se creaban nuevas fiscalías, se las dotaba de los recursos humanos y materiales indispensables para su funcionamiento y los agentes fiscales eran capacitados y entrenados para el desarrollo eficiente de la investigación criminal, la policía dejaría de instruir causas penales y pasaría a desempeñar un papel subordinado de auxilio del Ministerio Público en las labores procesales.

A su vez, según la *Ley de Ministerio Público*, sancionada en diciembre de 1997, era la Policía Judicial la encargada de desarrollar las tareas policiales de la investigación penal preparatoria. Sin embargo, el gobierno no estaba dispuesto a dotar a este cuerpo policial de la estructura orgánica funcional necesaria para desenvolver esas tareas, decisión que quedó plasmada en la citada norma que estableció que la Policía Judicial tendría todas las atribuciones que el *Código Procesal Penal* le otorga a la policía, pero debía funcionar sobre la base de la colaboración prestada por la policía administrativa. Esto obligó a los encargados de diseñar la reforma policial a sugerir la creación de un cuerpo de policía dependiente del Poder Ejecutivo, y específicamente destinado a auxiliar a las autoridades judiciales y a la propia Policía Judicial durante la investigación penal preparatoria. De allí surgió la idea de la *Policía de Investigaciones*. No obstante, para ellos, como también para la oposición, hu-

biera sido preferible conformar orgánicamente a la Policía Judicial con el personal y los recursos operativos necesarios para desarrollar las labores policiales de la investigación criminal y establecer para la policía administrativa –esto es, la policía dependiente del Poder Ejecutivo– las tareas de prevención. La imposibilidad de viabilizar tal esquema impuso como necesaria la diferenciación, en el ámbito administrativo entre *Policía de Investigaciones* y *Policía de Seguridad*.

La Policía Bonaerense constituía un cuerpo policial unificado y centralizado que tenía a su cargo tanto las tareas de prevención como las de investigación criminal. El cuerpo contaba con más de 50 mil miembros, lo que, sumado a la impronta de corporativización y a los márgenes de autonomía que poseía desde hacía algunas décadas, así como al pacto de no-injerencia asignado con el gobierno provincial, lo convertía en una institución incontrolable para las autoridades gubernamentales. Por consiguiente, la desarticulación de la institución y la creación de una nueva estructura policial sobre las bases mencionadas no estaba perfilada solamente a mejorar el desempeño policial en todo lo atinente a sus funciones generales de protección ciudadana. Era también un paso fundamental para crear las condiciones que permitieran controlar institucionalmente a dichas policías y conducir las de acuerdo con la política de seguridad y criminal formulada por las autoridades gubernamentales.

Por su parte, como se dijo, el plan de reforma se propuso instituir un nuevo marco regulatorio para el denominado sistema de *seguridad privada*, considerándolo como un componente básico del sistema de seguridad pública y, específicamente, como una instancia complementaria y subordinada respecto de los servicios policiales. En este sentido, se consideró la seguridad privada

como un servicio de seguridad pública brindado por empresas privadas, en razón de lo cual debía estar estrictamente regulado por el Estado y regido por las normas de funcionamiento y los principios de actuación que también tendrían vigencia para las instituciones policiales de seguridad pública. Se trataba de que el Estado recuperase el control sobre la seguridad privada, dado que no era posible ejercer un gobierno integral sobre el sistema de seguridad pública sin que los servicios de seguridad privada estuviesen claramente regulados e inspeccionados por el Estado.

Esto, a su vez, debía complementarse con el establecimiento de un sistema de *participación comunitaria* en materia de seguridad. Para ello, era necesario establecer diferentes instancias de intervención comunitaria a través de las cuales fuese posible instituir no solamente un eficaz control ciudadano de la legalidad y la eficacia del sistema y, en particular, de la actuación de las policías provinciales, sino también una serie de canales de participación directa de la comunidad en la formulación e implementación de políticas de seguridad públicas, en los planos barriales, municipales, departamentales y provincial.

Pues bien, durante los noventa días que duró la intervención de la Policía Bonaerense, se llevó a cabo una serie de medidas básicas tendientes a reorganizar la estructura policial, conforme los parámetros centrales establecidos en el plan general. En primer lugar, se pasó a retiro a toda su plana mayor, se disolvió la estructura de conducción y de mandos y se dispuso el retiro de más de trescientos Comisarios Generales y Comisarios Mayores, lo que, en verdad, significó el descabezamiento de la cúpula de la estructura policial. Por su parte, en el área de seguridad, se disolvieron las Unidades Regionales de las que dependían las comisarías, y éstas pasa-

ron a depender directamente de las dieciocho nuevas *Jefaturas Departamentales* creadas el 22 de diciembre de 1997 por el Interventor de la Policía Bonaerense de acuerdo con las jurisdicciones territoriales de los departamentos judiciales componentes de la provincia de Buenos Aires. Ese mismo día, este funcionario designó a los Comisarios que debían desempeñarse como *Jefes Departamentales* en la nueva estructura policial. A su vez, en el área de investigaciones, se disolvieron todas las Brigadas de Investigaciones –tanto las generales como las especiales destinadas a combatir delitos específicos como el narcotráfico, la sustracción de automotores, el cuatrерismo, las defraudaciones y estafas y otras cuestiones puntuales–. También se conformaron dieciocho *Delegaciones Departamentales de Investigaciones (DDI)* de acuerdo con los departamentos judiciales, que quedaron encargadas de llevar a cabo las investigaciones criminales y de asistir a la justicia en las actuaciones de prevención solicitadas por ésta. Se trataba, al menos en los papeles, del fin de la Policía Bonaerense.

Asimismo, a partir del 2 de febrero de 1988, por orden del interventor Lugones, se inició la remisión a los juzgados de intervención correspondientes de todos los expedientes y causas penales que estaban siendo instruidas por la policía o que se hallaban en dependencias policiales, inclusive de aquellos expedientes que contenían sumarios de prevención ya iniciados pero aún no completados, así como también de todas aquellas causas que habían sido remitidas por los juzgados a las dependencias policiales para su ampliación sumarial. Pese a la significativa resistencia interpuesta por los principales operadores y miembros de la justicia criminal provincial, y a los escasos recursos de ésta, hacia fines de ese mes ya se habían traspasado 35 mil causas penales, lo cual re-

sultó clave para desafectar el personal policial encargado de realizar los sumarios y destinarlo a tareas policiales de seguridad.

Nuevo marco legal

El 31 de marzo de 1998, el Poder Ejecutivo provincial envió a la Legislatura el proyecto de ley de creación de la *Unidad Ejecutora "Reequipamiento de las Policías de la Provincia de Buenos Aires"* a los fines de atender el reequipamiento policial en el ámbito de la Provincia y la adquisición, construcción y refacción de los inmuebles necesarios para alojar en establecimientos especiales a los encausados criminalmente. Ésta era la primera iniciativa referida al proceso de reestructuración del sistema de seguridad que el gobierno enviaba al parlamento. Aún no había hecho lo propio con el proyecto de ley que iría a regular el sistema provincial de seguridad y, particularmente, con el referido a la reorganización policial. Resultaba llamativo que el gobierno enviara en primer término el mencionado proyecto de ley cuando todavía no se había creado el nuevo sistema policial. Con ello, el gobierno proponía, antes que nada, crear el mecanismo institucional para reequipar a las policías que aún no existían y para construir alcaldías de un sistema de custodia y traslado de detenidos que tampoco había sido instituido.

Algunos días más tarde, el 2 de abril, el Poder Ejecutivo envió a la Legislatura Provincial el proyecto de ley de *Seguridad Pública y Orgánica de las Policías de la Provincia de Buenos Aires*. Este proyecto conformaba una pieza legislativa única en la que se establecía y regulaba tanto el sistema provincial de seguridad pública en cuan-

to a su finalidad y componentes, como el sistema provincial policial en cuanto a su organización. Ésta abarcaba: ámbito de actuación; principios de actuación; funciones esenciales, conducción, descentralización operativa, división territorial, independencia funcional, dependencia jerárquica y organización de las Policías de Seguridad, de la Policía de Investigaciones Judiciales, de la Policía de Seguridad Vial y de la Policía de Custodia y Traslado de Detenidos; ética policial; capacitación; así como también la participación comunitaria. En cambio, no establecía nada respecto de la seguridad privada.

Por esos días, se creó el *Ministerio de Justicia y Seguridad* a cuyo frente fue designado León Arslanián, quien hasta ese momento se había desempeñado como presidente del IPCS y había sido una figura clave para la concreción del acuerdo básico alrededor del cual los partidos de la oposición apoyaron el proceso de reforma iniciado en diciembre de 1997.

Entre tanto, como respuesta a la iniciativa legislativa presentada por el gobierno provincial, y en el marco de un demorado abordaje parlamentario del proceso en curso, hacia fines de mayo, los partidos de la Alianza UCR-Frepaso presentaron dos proyectos de ley. Uno fue el proyecto de *Ley Provincial de Seguridad Pública* en el que se establecían los principios y bases fundamentales; el sistema provincial de seguridad pública en cuanto a su finalidad y composición; la participación comunitaria en cuanto a sus principios generales y sus diferentes instancias organizativas; y el control parlamentario. El otro fue el proyecto de *Ley Orgánica del Sistema Único Policial de la Provincia de Buenos Aires* en el que se instituía un sistema “único” policial provincial y se regulaban sus principios generales, composición y finalidad; los principios y procedimientos básicos de actuación policial; las

misiones y funciones de las policías provinciales; la coordinación y colaboración policial; la organización del sistema policial; el régimen y los procedimientos disciplinarios policiales; y la formación y capacitación policial. Por su parte, el 12 de junio, el bloque de senadores del PJ presentó otros dos proyectos análogos a los presentados por la Alianza, es decir, un proyecto de *Ley Provincial de Seguridad Pública* y un proyecto de *Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires*, pero diferentes en su contenido con relación a la iniciativa gubernamental y de la Alianza.

Esta situación daba cuenta de que el consenso de base alcanzado en diciembre del año anterior entre el gobierno provincial y los partidos de la oposición comenzaba a desvanecerse a la hora de lograr acuerdos generales que permitieran establecer perspectivas, aspectos y puntos convergentes en las cuestiones centrales referidas a la organización y el funcionamiento del sistema de seguridad y policial provincial.

Pues bien, el 16 de junio, las iniciativas presentadas por el PJ fueron tratadas en la Cámara de Senadores y, con el respaldo mayoritario de sus legisladores, fueron aprobadas e inmediatamente remitidas a la cámara baja para su revisión. El 18 de junio, ésta, en donde los partidos de la UCR y el Frepaso tenían la mayoría sobre el PJ, rechazó el proyecto enviado por el Senado Provincial y aprobó las iniciativas oportunamente presentadas por la Alianza. Finalmente, el 15 de julio, el Senado rechazó los proyectos sancionados por la Cámara de Diputados y aprobó sin modificaciones las iniciativas del PJ que oportunamente habían sido aprobadas en su seno, las que fueron promulgadas como Ley 12.154 *Provincial de Seguridad Pública* y Ley 12.155 de *Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires*.

Este proceso legislativo sentó las bases legales e institucionales para la reformulación del sistema de seguridad y policial de la provincia. De él, resultó el marco normativo que convalidó la disolución de la Policía Bonaerense y que permitió la conformación legal de un sistema de seguridad pública regulatorio tanto del sistema policial provincial, asentado en la creación de cuatro nuevos cuerpos policiales, como de la participación comunitaria y la seguridad privada.

La conceptualización de la *seguridad pública* como un ámbito institucional no restringido a la esfera policial, y estructurado principalmente sobre la consideración de la comunidad como sujeto fundamental de la misma y de su participación como pilar básico del funcionamiento del sistema instituido a través de la Ley 12.154, configuró un precedente legislativo nacional y regional importante y novedoso. A través de ello se intentó superar conceptualmente la noción de orden público que signó el sistema durante muchas décadas.

De todos modos, la fórmula conceptual que fue plasmada en la Ley 12.154 no estaba exenta de ciertas contradicciones. En efecto, en ella se estableció que la seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales, y que la misma es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Al mismo tiempo, se fijó que la seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente del pueblo de la Provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, particularmente referidas a las Policías de la Provincia, a la seguridad privada y a la participación comunitaria. Vale decir, mientras inicialmente se indicaba que la se-

guridad pública era materia de competencia exclusiva del Estado y con ello se excluía a la comunidad como instancia estructurante central del sistema de seguridad pública, posteriormente establecía que la seguridad era el resultado de la acción coordinada y la interacción permanente entre el sistema institucional y la comunidad. A ello se agregaba que en ninguna parte de la ley se definía lo que se entendía por seguridad pública, lo que, por cierto, constituía un vacío jurídico notable.

Con relación a la participación comunitaria en asuntos referidos a la seguridad, a través de esta ley se instituyó como principio general que el pueblo de la Provincia de Buenos Aires es el sujeto fundamental de la seguridad pública, y que es un derecho de los habitantes la Provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno, promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública. En ese marco, se estableció que la participación comunitaria se efectivizaría mediante la actuación de los *Foros Vecinales de Seguridad*, los *Foros Municipales de Seguridad*, los *Foros Departamentales de Seguridad*, y por los *Defensores Municipales de la Seguridad*.

Los *Foros Vecinales de Seguridad* actuarían en el ámbito territorial de cada comisaria integrante de las *Policías Departamentales de Seguridad*, y estarían integrados por aquellas organizaciones y entidades comunitarias no gubernamentales, de reconocida participación social e interesadas en la seguridad pública que actúen en el ámbito territorial. Asimismo, se les fijó un amplio conjunto de funciones, tales como entender e intervenir en todas las cuestiones atinentes a la seguridad pública de la vecindad, evaluar el funcionamiento y la actividad de los organismos de seguridad privada y policiales, derivar

demandas comunitarias, formular sugerencias, participar en la elaboración de planes de prevención, etcétera. Por su parte, los *Foros Municipales de Seguridad* actuarían en el ámbito territorial de cada Municipio de la provincia de Buenos Aires, y estarían integrados por autoridades ejecutivas y legislativas municipales, representantes de cada Foro Vecinal, el Defensor Municipal de la Seguridad y organizaciones y entidades comunitarias y sectoriales de carácter municipal. Sus funciones serían análogas a las fijadas en la iniciativa para los *Foros Vecinales*, pero en el plano municipal. Finalmente, los *Consejos Departamentales de Seguridad* actuarían en el ámbito de cada Departamento Judicial de la provincia de Buenos Aires y estarían integrados por representantes de los Defensores Municipales de la Seguridad de los Municipios componentes del departamento judicial, un diputado y un senador provinciales, y otras autoridades municipales, judiciales y sociales. Tendrían amplias funciones en lo atinente a las cuestiones de seguridad en su ámbito de actuación. Finalmente, se creó la figura del *Defensor Municipal de la Seguridad* con la misión, por un lado, de defender los derechos de los habitantes bonaerenses respecto de eventuales hechos y omisiones cercenatorios de los mismos y realizados por organismos del Estado municipal vinculados a la seguridad pública y, por el otro, de fiscalizar el funcionamiento de la seguridad pública en el nivel municipal. Sería elegido por mayoría simple de votos de los miembros del Foro Municipal de Seguridad.

En la estructura del nuevo sistema policial, las modificaciones institucionales introducidas por la Ley 12.155 también fueron sustantivas. En primer lugar, el sistema policial provincial se integró con la *Policía de Seguridad Departamental*, la *Policía de Investigaciones en función judicial* y la *Policía de Seguridad Vial*, a las que se definió

como instituciones civiles armadas, jerarquizadas y con carácter profesional. A la *Policía de Seguridad* se le fijó, como eje funcional básico, la prevención de delitos y el mantenimiento de la situación de seguridad pública. Acerca de la organización de este cuerpo policial, se estableció su autonomía funcional, administrativa y financiera conforme los departamentos judiciales existentes en la provincia de Buenos Aires, sin perjuicio de la coordinación general que se le reservó a la *Dirección General de Coordinación Operativa*. Asimismo, se creó la *Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito*, la que, actuando en el ámbito de la secretaría de Seguridad del ministerio de Justicia y Seguridad, tendría una estructura técnica especializada en la realización de actividades de inteligencia policial conducente a la prevención del delito. Se trataba, en definitiva, de la conformación de un organismo de inteligencia centralizado y funcionalmente dependiente del ministerio del ramo. No obstante, para la prevención y conjuración de delitos, que era la función básica atribuida en la mencionada ley a la *Policía de Seguridad*, no se requería de una estructura centralizada de inteligencia como la que se estaba proponiendo si ella no se estructuraba, al mismo tiempo, sobre la base de un abarcativo sistema de detección y registro permanente de información acerca de todo tipo de incidente, falta o delito –autores, situaciones y consecuencias– cometido diariamente en el territorio provincial. En consecuencia, la creación de aquella dirección hacía que la *Policía de Seguridad* concentrara las misiones de seguridad ciudadana preventiva y la producción centralizada de inteligencia para la investigación criminal predelictual, lo que, ciertamente, implicaba una relativa forma de concentración funcional que iba a contramarcha del objetivo de la di-

ferenciación funcional que configuró una de las metas principales de la reforma.

Entre tanto, a la *Policía de Investigaciones en función judicial* se le asignó como función básica la de intervenir en la investigación criminal a requerimiento y bajo las órdenes de la autoridad judicial competente, descartando la posibilidad de que desarrolle cualquier tipo de investigación predelictual bajo la autoridad administrativa. No obstante, resulta significativo observar que las funciones específicas de organizar y mantener las capacidades y los servicios necesarios para realizar investigaciones de delitos de alta complejidad y narcotráfico, y las funciones de mantener actualizadas las bases de datos y sistemas informáticos necesarios para el cumplimiento de su misión, iban más allá de las tareas investigativas en función judicial que, conforme la ley, eran las labores básicas de este cuerpo. En efecto, investigar delitos de alta complejidad, recolectar información y producir inteligencia configuran actividades no directamente vinculadas a la investigación penal preparatoria y, por ende, no necesariamente derivadas de las instrucciones emanadas de la autoridad judicial competente. Además, de la redacción de la ley surgía que dichas funciones podrían ser desarrolladas a requerimiento de la autoridad judicial o por orden de la conducción administrativa del mencionado cuerpo policial. Ello, incluso, se apuntalaba organizacionalmente cuando se establecía que la *Policía de Investigaciones en función judicial* estaría integrada, entre otras instancias, por la *Dirección General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad*. Resultaba obvio que en el marco de esta dirección, se llevarían a cabo las funciones mencionadas más arriba, lo que convertía a esta dependencia en otro ámbito de producción de inteligencia policial conducida por el poder administrati-

vo. Asimismo, este conjunto de tareas, indispensable para toda investigación predelictual compleja, no estaba puntualmente regulado, es decir, no se establecían los procedimientos ni las instancias de desenvolvimiento mediante los cuales se llevarían a cabo. Solamente se prohibía la reunión y el análisis de información referida a los habitantes de la Provincia de Buenos Aires motivado exclusivamente en su condición étnica, religiosa, cultural, social, política, ideológica, profesional, de nacionalidad, de género, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales o laborales, o con fines discriminatorios. A su vez, en el ámbito de la *Policía de Investigaciones en función judicial*, se creó la *Dirección General de Policía Científica* con la misión de realizar todos los estudios técnicos y científicos que le fueran requeridos en un proceso judicial, y de desarrollar métodos científicos conducentes a descubrir todas las circunstancias del delito.

Finalmente, en cuanto a la *Policía de Seguridad Vial* y al *Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos* –que inicialmente en el proyecto no era considerado un cuerpo componente del sistema policial provincial–, se les fijaron las funciones de resguardar la seguridad pública en lo atinente al tránsito y el transporte de personas, en el primer caso, y la vigilancia y protección de los detenidos por la presunta comisión de delitos, durante su permanencia en dependencias policiales y alcaldías y durante el traslado eventualmente dispuesto por la autoridad judicial competente, en el segundo caso.

Otro aspecto relevante estuvo centrado en el hecho de que, a partir de la promulgación de esta norma, la actuación policial comenzó a estar legalmente regulada por un conjunto de principios y procedimientos básicos inscritos en la legalidad vigente y en los tratados inter-

nacionales. Al quedar formalmente consignados en la mencionada ley, esos principios y procedimientos debían comenzar a regir y regular inmediatamente la formación del personal policial y el conjunto de sus prácticas cotidianas.

Al respecto, en la Ley 12.155 se estableció el *principio de legalidad* mediante el cual los miembros de las policías debían actuar de acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes. A su vez, tal principio general se hizo efectivo a través del *principio de razonabilidad* y del *principio de gradualidad*, mediante los cuales se fijó— el deber de evitar todo tipo de actuación abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañara violencia física o moral contra las personas. También se privilegiaron las tareas y el proceder preventivos y disuasivos, antes que el uso efectivo de la fuerza, procurando siempre preservar la vida y la libertad de las personas en resguardo de la seguridad pública.

En este marco deontológico general, se estableció un conjunto de *principios y procedimientos básicos de actuación policial* regulatorios de la conducta que debía seguir el personal policial en el desempeño de sus funciones. Estas bases pasaron a constituir pautas directamente operativas, inspiradas en algunas experiencias legislativas comparadas —como la española, por ejemplo— y en las recomendaciones efectuadas por los organismos internacionales en la materia. Estos principios básicos, en suma, fueron establecidos sobre la base de la consideración de que, en un Estado de derecho, el mandato ético primordial de la función policial gira en torno de su deber de servicio hacia la comunidad, salvaguardando la vida, la integridad física y los bienes de las personas, protegiendo a los inocentes y respetando los derechos constitucionales de todas las personas.

Con relación a la aprehensión de personas sin orden judicial, en la mencionada ley se dispuso que el personal policial puede detener a una persona a los efectos de conocer su identidad, en circunstancias que razonablemente lo justifiquen y siempre que se niegue a ser identificada o no cuente en su poder con la documentación correspondiente. Con ello, por cierto, se instituyó un amplio margen de discrecionalidad policial, al punto de permitir que los agentes actuantes puedan detener a cualquier persona al solo efecto de conocer su identidad y sin que medien conductas o hechos que permitan presumir que dicha persona estuviese a punto de cometer, estuviese cometiendo o haya cometido algún delito. Asimismo, se fijó que tales detenciones deben ser inmediatamente notificadas a la autoridad judicial competente y no pueden durar más de doce horas. Finalizado ese plazo, en todo caso, la persona detenida debe ser puesta en libertad o a disposición de la autoridad judicial que corresponda.

Además, se estableció el conjunto de derechos de toda persona detenida –en particular, cuando se trata de un menor de edad o incapacitado–, así como también se fijaron las normas básicas de procedimiento que debe seguir el personal policial cuando concreten tales detenciones, en función de no perjudicar al detenido en su integridad física, honor, integridad y patrimonio. Para ello, se dispuso el derecho de toda persona detenida a ser informada por el personal policial responsable de su detención en forma inmediata y comprensible, la razón concreta de la privación de su libertad y el conjunto de los derechos que le asisten mientras perdure su detención. Asimismo, en función de registrar fehacientemente todas las detenciones efectuadas por el personal policial en el desempeño de sus funciones, se dispuso la obligación de confeccionar un acta de detención

en la que se detallen la identificación del detenido, las circunstancias de su detención, la identificación del personal policial actuante, los hechos imputados al detenido y las razones concretas de su detención, el lugar y tiempo de la misma, el comportamiento del detenido y las circunstancias y razones de su puesta en libertad o de su disposición a la autoridad judicial competente. Esas actas deben ser inmediatamente remitidas al jerárquico superior y al ministerio público fiscal.

Por cierto, la posibilidad de que la policía pueda detener a una persona sin orden judicial cuando sólo sea necesario conocer su identidad y sin que medien conductas o hechos que permitan presumir que dicha persona estuviese a punto de cometer, cometiendo o hubiese cometido algún delito, significó la legalización de un margen amplio y desregulado de discrecionalidad policial. No obstante, el hecho de que la actuación policial quede genéricamente regulada por los principios mencionados, que deba ser inmediatamente dada a conocer a la autoridad judicial competente, que el tiempo máximo de su duración se haya reducido a doce horas y que la detención de personas en estas condiciones pasase a estar regida por un conjunto de procedimientos y obligaciones protectivas de cumplimiento obligatorio por parte del personal policial, además de haberse fijado los derechos básicos del detenido, todo esto configuró una innovación legislativa ciertamente garantista y positiva, aunque desvirtuada por aquella prerrogativa policial de detener sin orden judicial prácticamente a cualquier persona.

En cuanto a la ética policial y al control de ilícitos cometidos por el personal policial durante el desempeño de sus funciones, en la nueva legislación se instituyó un conjunto ciertamente novedoso de mecanismos de control interno de la corrupción y de los abusos funciona-

les. Se creó la *Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional*, integrada por un *Auditor de Asuntos Internos* y por un *Tribunal de Ética*. Allí se fijó que el *Auditor de Asuntos Internos* depende en forma directa del ministro del ramo y que sus funciones son identificar e investigar todas las denuncias de faltas éticas y de abusos funcionales cometidos por el personal policial. En su caso, el auditor debe formular la acusación ante el *Tribunal de Ética*, instruir el sumario administrativo, coleccionar pruebas que den sustento a la acusación y denunciar ante la autoridad competente la comisión de hechos delictivos advertidos en el ejercicio de sus funciones. El *Tribunal de Ética*, por su parte, quedó encargado de juzgar administrativamente a los responsables de faltas éticas y de abusos funcionales, aplicar las sanciones y denunciar ante la autoridad competente la comisión de hechos delictivos advertidos en el ejercicio de sus funciones. De este modo, los sumarios administrativos iniciados por la comisión de faltas éticas, actos de corrupción y abusos funcionales atravesarían por dos etapas procesales diferenciadas: la correspondiente a la investigación preparatoria a cargo del *Auditor de Asuntos Internos* y la correspondiente a la realización del juicio ante el *Tribunal de Ética*, asegurándose la defensa en juicio y de debido proceso.

En definitiva, numerosos aspectos de este conjunto de regulaciones y mecanismos institucionales no formaban parte de la legislación precedente que regulaba el funcionamiento de la ya disuelta Policía Bonaerense. Por ende, su creación significó un notable avance en la reorientación legislativa del sistema de seguridad y policial provincial.

Los vaivenes de la reorganización del sistema de seguridad pública y policial provincial

Un aspecto relevante del proceso de reforma institucional llevado a cabo, estuvo dado por el hecho de que, a lo largo del mismo, no hubo resistencias importantes provenientes del ámbito policial que tendieran a obstruir seriamente los cambios impuestos, ni se produjo ningún tipo de acción o maniobra de envergadura por parte de los uniformados que se oponían, o que, como consecuencia de ella, habían sido alejados de la fuerza. No se trataba de un problema menor puesto que, entre diciembre de 1997 y julio de 1998, habían sido dados de baja más de 1.200 oficiales y se habían iniciado centenares de causas judiciales contra uniformados sospechados de haber cometido ilícitos en el desempeño de sus funciones.

A fines de junio, luego de la exoneración y baja de 309 comisarios y subcomisarios que estaban sumariados y procesados penalmente, se produjo la primera reacción en el medio policial. El 29 de junio de 1998, algunos de esos oficiales se reunieron frente a la sede del ministerio de Justicia y Seguridad en acto de protesta. Nada de esto incidió en el rumbo del proceso de reforma, pero no pasó inadvertido el hecho de que en dicho acto estuvieron presentes algunos dirigentes políticos del PJ, entre los cuales se destacó el senador provincial Horacio Román, presidente de la Comisión de Seguridad de la cámara alta provincial y notorio crítico del proceso de reorganización policial en curso. Ello no sólo dio cuenta de las visibles disidencias existentes entre el ministro Arslanián y los principales legisladores del partido oficialista con relación a la reforma policial, sino que también puso al

descubierto las históricas vinculaciones entre los referentes partidarios territoriales del peronismo y la policía. En efecto, las purgas policiales realizadas a lo largo de todos esos meses, especialmente en el mes de junio, provocaron la reacción de numerosos intendentes del Gran Buenos Aires que eran partidarios del mantenimiento en sus cargos de comisarios que habían sido reemplazados o expulsados de la fuerza. Como ya se dijo, entre esos intendentes –mayoritariamente pertenecientes al PJ– y estos policías, se había estructurado un extenso sistema de prebendas en el que los primeros les garantizaban cierta protección política a los segundos, a cambio de que éstos contribuyeran con el financiamiento de la actividad política territorial a través del aporte de fondos derivados de actividades ilegales.

A mediados de 1998, se difundió en el ámbito legislativo provincial un informe policial reservado en el que se describía la modalidad histórica por la que la antigua Policía Bonaerense obtenía fabulosas sumas de dinero generadas mediante la recaudación sistemática y organizada de fondos aportados por delincuentes. En el informe se reconocía que el proceso de reforma había desarticulado aquel sistema de financiamiento. Sin embargo, también se indicaba que la policía seguía recibiendo importantes sumas de dinero provenientes no solamente del juego clandestino y de la prostitución, sino también de una variada gama de actividades que incluían el narcotráfico y los robos perpetrados por los denominados “piratas del asfalto”. El propio Arslanián había reconocido esta situación cuando, en mayo de ese año, indicó que la reforma policial no había podido erradicar aún la “recaudación clandestina” que abastecía a parte del sistema policial bonaerense con recursos provenientes del delito.

La continuidad de esta situación permitió apreciar que, si bien para el gobierno provincial la reforma policial configuró una necesidad político electoral, en razón de esa misma necesidad no podía prescindir de la estructura político partidaria básicamente asentada en la relación establecida entre ese mismo gobierno y las administraciones municipales de signo peronista, ni tampoco de las tradicionales líneas de financiamiento legales e ilegales que proveyeron de recursos a aquella estructura durante los últimos años. Esto, en suma, pareció marcar el límite de la “reforma policial” y ello se reflejó también en la falta de voluntad oficial para poner en marcha y apuntalar los diferentes canales de participación comunitaria en asuntos de seguridad pública.

En efecto, en materia de participación comunitaria, fue notable la demora gubernamental para reglamentar los mecanismos necesarios para efectivizar el registro de organizaciones y entidades comunitarias, así como la constitución de los Foros Vecinales y Municipales de Seguridad. Esta reglamentación recién se concretó en enero de 1999 a través de un decreto del gobernador. Sin embargo, hacia abril de ese año, de los 134 municipios que componen la provincia de Buenos Aires, solamente en 22 de ellos se habían elegido los Defensores Municipales de la Seguridad, en 75 municipios se habían conformado los Foros Municipales de Seguridad o se habían convocado para su formación, y apenas en jurisdicción de 102 comisarias –de las 330 existentes en todo el ámbito provincial– se habían conformado los Foros Vecinales de Seguridad. En el ámbito departamental, no se había constituido ningún Foro Departamental de Seguridad.

Estas demoras vulneraron un aspecto clave de la reforma. La organización y activación de los foros de participación comunitaria conllevaría la intervención efecti-

va de los bonaerenses en las cuestiones sociales referidas a la seguridad –a su seguridad–, controlando tanto el accionar de los diferentes actores como el desempeño integral del sistema en el nivel de su competencia, e interviniendo en la elaboración y en la implementación de iniciativas y programas de seguridad ciudadana. Ello significaría, además, la ruptura del monopolio policial en la administración y gestión de la seguridad pública local, que fue característico del modelo tradicional y que, en el caso bonaerense, dio lugar a un distanciamiento patético entre la policía y la comunidad y a un abarcativo desprestigio institucional de aquélla frente a la ciudadanía en general.

Por su parte, como se dijo, uno de los principales objetivos de la reforma era acabar con la delegación de la instrucción judicial a la policía en los procesos penales y terminar con el alojamiento de presos en las comisarías. Sin embargo, la creación de nuevos juzgados y fiscalías, así como la construcción de nuevos lugares de detención y de nuevas cárceles, no resultaron suficientes para alcanzar exitosamente aquellas metas. A partir de la entrada en vigencia del nuevo *Código Procesal Penal* en septiembre de 1998, la insuficiencia de recursos humanos y materiales en las nuevas fiscalías, sumada a la falta de capacitación y entrenamiento de los agentes fiscales en la investigación de los delitos, y a la enorme cantidad de casos que debían atender, hizo que estos agentes siguieran delegando en la policía actos importantes de la investigación criminal, cuando no directamente la realización de gran parte de los sumarios de prevención que se iniciaron en el ámbito provincial durante los meses anteriores. Del mismo modo, la demora en la construcción de las nuevas cárceles y alcaldías produjo que un significativo número de detenidos siguiera

alojado en sedes policiales, sumando entonces más de 3.700 personas detenidas en esas condiciones. Es decir, hacia fines de 1999 no se había podido revertir la vieja modalidad de delegación de actividades típicamente judiciales y penitenciarias a la policía. Esta situación atentaba no solamente contra la posibilidad de profundización de los cambios enunciados, sino que brindaba una nueva oportunidad para que se recrearan ciertos bolsos de corrupción policial.

A este cuadro de situación se agregaron otros factores de significativo peso en lo atinente al personal policial. Hacia fines de 1999, este personal todavía instruía una serie de actuaciones derivadas, entre otras cuestiones, de accidentes personales, hallazgos de bienes, existencia de bienes vacantes y abandonados, actuaciones especiales, recepción de actas de choque vehicular, funciones de policía migratoria auxiliar, certificación de domicilio, etcétera. En su conjunto, entre el 30 y el 35% del total del personal uniformado de las policías provinciales, es decir, más de 10 mil agentes, seguían por entonces abocados a tales labores.

Tampoco el personal componente de la *Policía de Seguridad Departamental* fue redesplegado teniendo particularmente en cuenta las zonas de mayor población y de más alta tasa de delitos y apuntando a superar los desequilibrios regionales existentes en la materia. En el Gran Buenos Aires habita casi el 64% de la población bonaerense; durante el año 1998, allí se produjeron más del 67% de los hechos delictivos denunciados en toda la provincia; mientras que en el interior de la provincia habita el 36% de la población bonaerense y allí se produjeron el 33% de los hechos delictivos denunciados. Sin embargo, durante 1999, en el Gran Buenos Aires tenía asiento el 47% de los 36.400 agentes que componían las

Policías de Seguridad y en el interior se situaba el restante 53% de ese plantel.

Estos anacronismos institucionales y los patéticos retardos oficiales se reflejaron, además, en la ausencia de una nueva ley que regulase la situación institucional del personal policial. Desde la asunción de León Arslanián como ministro del ramo, el Poder Ejecutivo nunca envió al Congreso un nuevo proyecto de ley tendiente a reemplazar el antiguo decreto regulatorio del régimen de personal de la vieja *Policía Bonaerense*, norma promulgada durante la última dictadura militar y que instituía una carrera policial de corte netamente militarista y cerrado. Ante la ausencia de una nueva ley, la vieja norma seguía en vigencia regulando el régimen del personal policial bonaerense y, en particular, los ascensos de dicho personal. Esto, por cierto, cercenaba la posibilidad de llevar a cabo un proceso de reformulación de la estructura escalafonaria y de profesionalización policial acorde con el mérito en el desempeño de sus labores y la capacitación técnico intelectual.

Entre tanto, en materia de prevención del delito, los llamativos retrasos producidos también marcaron la tendencia en el área. La *Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito*, creada con la finalidad de realizar actividades de inteligencia policial conducentes a la prevención del delito, fue orgánicamente estructurada recién en octubre de 1998, pero a fines de 1999 no había sido plenamente puesta en funcionamiento. En el marco de esta dependencia técnica, se debería haber programado y montado algún sistema de mapeo e inteligencia delictual destinado a la detección, reunión y análisis del conjunto de las actividades criminales desarrolladas en la provincia de Buenos Aires, y a la identificación de zonas y horarios

de riesgo en los que se concentran determinados tipos de incidentes, faltas y crímenes, y sobre los cuales debe centrarse la actuación policial preventiva. Pues bien, nada de ello fue diseñado ni llevado a cabo en esta área tan sensible para la seguridad provincial, lo cual marcó un notable impedimento para que el sistema de seguridad bonaerense pudiese contar con el conocimiento básico indispensable acerca de la criminalidad en su territorio y desarrollar, en consecuencia, estrategias policiales eficientes en la prevención delictiva. Sin este conocimiento sistemático, la labor policial quedó casi exclusivamente reservada a la pericia, competencia y voluntad de los uniformados para prevenir el delito, situación que, en vista de la experiencia pasada, casi siempre resultó ineficaz a la hora de conjurar las actividades criminales.

Recién hacia fines de 1998 se establecieron las normas reglamentarias de la organización y el funcionamiento del *Auditor de Asuntos Internos* y del *Tribunal de Ética* destinados a controlar la corrupción y el abuso funcional. Sin embargo, existieron significativos retrasos en la puesta en funcionamiento de estas instancias y, cuando ello ocurrió, las mismas no tuvieron ningún tipo de gravitación dentro del sistema policial bonaerense.

En este contexto de indefiniciones, en abril de 1999, el gobierno provincial envió a la Legislatura un proyecto de ley a través del cual propuso ampliar a veinticuatro horas el tiempo máximo de duración de las privaciones de la libertad de personas detenidas por averiguación de su identidad. El proyecto autorizaba al personal policial a limitar la libertad de las personas cuando fuese necesario efectuar inspecciones oculares de ellas o de cosas que circulen o se encuentren en lugares públicos, a los fines de identificar la existencia de armas, explosivos o ele-

mentos que pudiesen ser utilizados para la comisión de delitos. El gobernador justificó la iniciativa indicando que apuntaba a otorgarle a la Policía de Seguridad “facultades suficientes” para el cumplimiento de sus tareas preventivas, pero, luego de su promulgación, fueron numerosos los hechos de violencia protagonizados por personal policial provincial, incluyendo casos de torturas y muertes por ejecución. En ese lapso, seis personas fueron ejecutadas –una de ellas luego de haber sido torturada– y otras cuatro personas recibieron torturas o fueron lesionadas por abuso en el uso de la fuerza.

Otro aspecto importante del proceso de reforma estuvo centrado en la cuestión del combate al narcotráfico. Ese proceso generó la posibilidad de redefinir la estrategia de lucha contra este tipo de delito que se venía siguiendo en la provincia de Buenos Aires desde comienzos de los años noventa. De acuerdo con la orientación seguida desde entonces a instancias de los lineamientos marcados por la Policía Bonaerense y por numerosos jueces federales, el eje de la estrategia de lucha contra el narcotráfico estuvo centralizado en el seguimiento, investigación y represión del tráfico de grandes cantidades de estupefacientes, la mayor parte de las cuales eran enviadas a los Estados Unidos y a Europa. Era una estrategia adecuada a las necesidades de seguridad de los países centrales consumidores de drogas y a los designios de algunas de sus agencias de investigación y policiales extranjeras. Como contracara de ello, se desatendió y desalentó la investigación y la represión policial judicial del tráfico de pequeñas cantidades de estupefacientes que eran comercializados y consumidos en la provincia. Además, se estructuró un sistema de recolección de información y producción de inteligencia sobre la base de la injerencia policial directa e indirecta –es decir, a tra-

vés de delincuentes vinculados a la policía— en el propio circuito de tráfico menor de estupefacientes, lo que rápidamente dio lugar a la conformación de un significativo bolsón de corrupción policial y a la recaudación ilegal de dinero proveniente de las actividades del narcotráfico por parte de los uniformados. Del mismo modo, durante esos años, gran parte del creciente tráfico local de drogas ilegales desarrollado en el conurbano bonaerense se expandió, como consecuencia de la venta de protección o impunidad a numerosos traficantes locales por algunos componentes de la extinta Policía Bonaerense y, particularmente, de parte de ciertos jefes y miembros de las brigadas dedicadas formalmente a la lucha contra este tipo de crímenes. Se conformaron, así, “zonas liberadas” dentro de las cuales traficantes y policías perpetraban y encubrían la comercialización cotidiana de drogas. Algunos de estos jefes y funcionarios policiales llegaron, inclusive, a formar parte de ciertos circuitos de distribución y venta de drogas destinadas al consumo local.

Con la reforma del sistema policial, se desarticularon las antiguas *Brigadas de Investigaciones contra el Narcotráfico* y la oficialidad superior que conducía tales brigadas fue pasada a retiro. Ello permitió erradicar aquel foco de corrupción. No obstante, no se estructuró un nuevo esquema institucional eficiente en la lucha contra el narcotráfico. Hacia fines de 1999, la *Dirección General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad* no había sido estructurada orgánicamente y, aunque luego lo fue, su proyección institucional ha sido insuficiente frente a la cada vez más compleja problemática del narcotráfico. Por su parte, el ministro León Arslanián mantuvo una posición crítica frente a la estrategia precedente de lucha contra el narcotráfico y propuso

una profunda reformulación. Durante su gestión, los cuerpos policiales provinciales comenzaron a direccionar su accionar preventivo y represivo hacia el tráfico menor y el consumo de drogas prohibidas. Pero, dadas las limitaciones señaladas, los resultados fueron acotados y pocos auspiciosos.

Demoras análogas a las observadas en otras áreas del sistema de seguridad se produjeron también con relación a la formación y capacitación del personal policial. El abordaje de tal problemática y la elaboración de un abarcativo proceso de reentrenamiento y capacitación policial estaba planteado como un objetivo de cumplimiento urgente. No obstante, recién en septiembre de 1998 se comenzó con la puesta en funcionamiento de un programa de reentrenamiento policial destinado a capacitar en competencias, habilidades y destrezas básicas al personal de la *Policía de Seguridad* en materia de educación física, defensa personal, operaciones y procedimientos policiales y tiro práctico, e informar a éste de las transformaciones producidas recientemente en el sistema de seguridad provincial. Pero, en este rubro, los resultados también fueron exigüos. Durante los primeros siete meses de funcionamiento del programa, se montaron los dieciocho centros de reentrenamiento policial –uno por cada policía departamental– pero sólo fueron reentrenados poco más de 11 mil efectivos.

En materia de formación general policial, se cerró la Escuela de Suboficiales y la antigua Escuela de Oficiales se reconvirtió como *Instituto de Formación Policial "Juan Vucetich"*, en el que se concentró la formación básica de todo el personal provincial. Las currículas de formación fueron reformuladas, fortaleciéndose las asignaturas vinculadas a las relaciones con la comunidad y a la protección de los derechos humanos; también fue rees-

estructurado el régimen interno del instituto, eliminando el arresto como sanción disciplinaria y rompiendo el sistema cerrado y militarista que signó la etapa anterior, pero no se avanzó más que eso.

Análogo desarrollo tuvo la cuestión referida a la *seguridad privada*. Pese a la importancia de este aspecto de la seguridad pública provincial, recién en junio de 1999, el parlamento sancionó una ley regulatoria de las personas jurídicas prestadoras del servicio de seguridad privada, luego de haberse superado un conjunto de divergencias existentes entre los diferentes bloques legislativos. De todos modos, la importancia de esta ley y, en particular, el hecho de haber sido sancionada sobre la base de un amplio consenso alcanzado entre el PJ, la UCR y el Frepaso, han quedado desvirtuados dado que no fue inmediatamente reglamentada, lo que cercenó la posibilidad de normalizar el funcionamiento de las casi 1.000 empresas habilitadas para brindar ese servicio y de los más de 45 mil agentes que las componían y, especialmente, de poder controlar ese conglomerado empresarial.

Pues bien, en este marco, y en medio de la vorágine de la campaña electoral por la gobernación de la provincia de Buenos Aires, el candidato peronista, Carlos Ruckauf –por entonces, vicepresidente de la Nación–, persuadido de los réditos electorales de articular un discurso de *mano dura*, sostuvo que había que tener piedad por la gente y no por los delincuentes, e indicó que sería durísimo en cuestiones de seguridad, ya que no le iba a temblar la mano para tomar las más duras medidas. “Hay que meterles bala a los ladrones, combatirlos sin piedad”, propuso el efusivo candidato. Seguidamente, criticó la gestión de Arslanián y planteó una enérgica oposición a la reforma policial iniciada a fines de 1997. El gobernador Duhalde aceptó revisar tal proce-

so y ello provocó la renuncia del mencionado ministro, quien, al dejar su cargo, advirtió del riesgo de desandar el camino recorrido y volver al antiguo esquema policial. En sintonía con el impulso antirreformista encarnado por Ruckauf, Duhalde reemplazó al ministro saliente por Osvaldo Lorenzo, quien hasta entonces se había desempeñado como juez federal en la localidad bonaerense de Zárate y, además, mantenía fluidos contactos y vinculaciones con numerosos ex jefes y referentes de la antigua Policía Bonaerense.

La primera medida adoptada por el nuevo funcionario fue componer la nueva conducción de los cuerpos policiales con oficiales ligados a los antiguos jefes policiales pasados a retiro o exonerados en las primeras purgas decretadas durante 1998. La idea consistía en reincorporar a unos cuatrocientos uniformados directamente vinculados a los líderes de la vieja policía y, con ello, poner un coto cierto a la ola de robos que se venían produciendo en la provincia de Buenos Aires bajo el manifiesto amparo de aquellos jefes. Se anunciaba, así, el fin del proceso reformista y el inicio de un ensayo de recomposición de la antigua policía, de sus prácticas de regulación delictiva y, en particular, de su circuito de autofinanciamiento ilegal, todo lo cual quedó dramáticamente demostrado en la denominada "masacre de Ramallo". En efecto, durante la mañana del 16 de septiembre de 1999, tres delincuentes vinculados a algunos miembros de la policía intentaron asaltar un banco de la localidad bonaerense de Villa Ramallo y, luego de fracasar en el intento, mantuvieron como rehenes a seis personas durante más de veinte horas. A lo largo de ese tiempo, el predio bancario fue rodeado por miembros de la Policía de Seguridad Departamental de la zona, efectivos del grupo comando Halcón –perteneciente también a ese cuerpo– y miembros de otro es-

cuadrón policial de la Policía Federal Argentina, todos ellos bajo las órdenes del juez federal Carlos Villafuerte Ruzo, y se iniciaron negociaciones con los ladrones. Pero la impericia y el descontrol operativo, tanto policial como judicial, signaron la jornada, a lo que se sumó la manifiesta intención policial de ocultar los vínculos existentes entre los delincuentes y la propia policía. Así, en la madrugada del día siguiente, cuando los ladrones intentaron fugar del lugar en un auto junto a los tres rehenes que quedaban, fueron acribillados a balazos por la policía que rodeaba el establecimiento. En la acción murieron un delincuente y dos rehenes y fueron heridos los restantes integrantes del grupo. A las pocas horas, uno de los delincuentes detenidos apareció muerto en la celda de la comisaría en la que se hallaba detenido.

A los pocos días, el ministro Lorenzo renunció a su cargo y fue reemplazado por el diputado nacional Carlos Soria. El 24 de octubre, el candidato oficialista a gobernador, Carlos Ruckauf, el que había propuesto “meterle balas” a los ladrones, ganó las elecciones y el 10 de diciembre asumió como gobernador. Ese mismo día designó al ex Teniente Coronel Aldo Rico como ministro de Seguridad, quien a los pocos días manifestó que sentía “un profundo amor por la policía”.

Consideraciones finales sobre una reforma trunca

El colapso del sistema de seguridad y policial bonaerense puso en evidencia la necesidad de asentarlo sobre nuevos pilares legales e institucionales. Sin embargo, la reforma institucional llevada a cabo desde fines de 1997

en la provincia de Buenos Aires satisfizo sólo parcialmente tal necesidad y el camino recorrido posteriormente desarticuló aquel esfuerzo.

En la actualidad, dicha reforma configura un proceso trunco. A la luz de la crisis en la que estaba inmerso el sistema provincial, los objetivos de reconversión alcanzados durante la reforma han sido incipientes y, en parte, significativos. Pero resultaron insuficientes para producir una efectiva reestructuración integral del sistema, particularmente en todo lo referido a las prácticas institucionales habitualmente llevadas a cabo por los principales agentes –civiles y policiales–, y a sus estilos y modalidades de funcionamiento. Entre los logros alcanzados cabe mencionar la disolución de la Policía Bonaerense, la creación de un ministerio abocado específicamente a las cuestiones de la seguridad y la promulgación de la Ley 12.154 *Provincial de Seguridad Pública* y de la Ley 12.155 de *Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires*. A través de estas normas se establecieron las bases legales e institucionales de un sistema de seguridad pública asentado en la regulación conjunta tanto del sistema policial provincial, compuesto por cuatro nuevos cuerpos policiales, como de la participación comunitaria y de la seguridad privada. Estas leyes, en consecuencia, conforman un cuerpo normativo que estableció nuevos parámetros formales de organización y funcionamiento del sistema de seguridad y policial provincial, en particular, nuevas coordenadas institucionales regulatorias de la relación del sistema policial con el gobierno administrativo, la justicia y la comunidad.

Sin embargo, una pieza legal no produce por sí misma la reformulación de un sistema institucional complejo como lo es el sistema de seguridad y policial provincial. Un cambio de esa envergadura se desarrolla de

manera efectiva cuando la compleja trama de interacciones sociales y políticas que producen y reproducen cotidianamente a dicho sistema son objeto de sustantivas modificaciones, es decir, cuando se efectivizan importantes cambios en las *prácticas institucionales* habituales protagonizadas por los actores que forman parte de él. En nuestro caso, la existencia de un nuevo esquema normativo en materia de seguridad pública ha constituido una condición necesaria para la proclamada reforma del sistema de seguridad y policial provincial, pero no una condición suficiente para los cambios que esa reforma requería. En este sentido, la ley no ha sido más que un recurso institucional cuya gravitación en las prácticas sociales de los agentes habría sido posible si se hubieran dado ciertas condiciones ubicadas en el plano de los actores. En definitiva, la reformulación normativa producida a través de las Leyes 12.154 y 12.155, y de otras normas derivadas de éstas, podría haber configurado el marco legal de la reforma institucional concreta del sistema de seguridad y policial bonaerense si ella hubiera estado mediada por una fuerte voluntad política y un acuerdo institucional básico entre el gobierno y la oposición destinado a llevar a cabo las políticas necesarias para traducir esos cambios legales en cambios institucionales. Nada de ello ocurrió.

Las notorias demoras producidas durante la gestión del ministro Arslanián en programar e implementar medidas estructurales básicas en áreas claves del sistema contribuyeron para que los avances señalados no superaran el límite de los cambios legales. Asimismo, los obstáculos y la falta de voluntad gubernamental, así como la ausencia de perspectiva estratégica de parte de la oposición legislativa, imposibilitaron que los acuerdos globales alcanzados en diciembre de 1997 dieran lugar a la

formulación de lineamientos convergentes y a la implementación de políticas asentadas en un renovado consenso interpartidario.

El colapso del sistema de seguridad precedente rompió de hecho el perverso vínculo estructurado entre el gobierno provincial y el sistema policial institucionalmente autónomo y financieramente autárquico. Con ese colapso se quebró la corporación policial y se diluyó la impronta de funcionamiento que otrora convertía a los uniformados en los actores políticos claves en la definición, formulación e implementación de las políticas gubernamentales en materia de seguridad pública. Vale decir, se desarticuló la modalidad de la relación civil-policial que apuntalaba a los agentes como tutelares de la seguridad pública bonaerense. Y ello, sumado al masivo consenso social y político generado en favor de producir cambios de fondo en estas cuestiones, le brindó a la clase política bonaerense la oportunidad de viabilizar tales cambios. Pero esa oportunidad no se tradujo en hechos, o, al menos, lo hizo parcialmente. La clase política bonaerense y, en particular, el gobierno provincial, se quedaron a mitad de camino en este desafío.

La falta de reglamentación de los aspectos centrales de las Leyes 12.154 y 12.155; las escasas labores emprendidas en la programación e implementación de un nuevo sistema de seguridad policial preventiva y de investigación policial predelictual y delictual; los tenues esfuerzos hechos en materia de reentrenamiento y capacitación del personal policial en tareas preventivas y de conjuración de hechos delictivos; las tangibles demoras en la regulación y puesta en funcionamiento de los foros de participación comunitaria en asuntos de seguridad; el significativo retraso en la regulación y reglamentación del funcionamiento del sistema de seguridad

privada; la descoordinación y ausencia de una estrategia provincial integral de lucha contra el narcotráfico y contra la criminalidad perpetrada por organizaciones delictivas complejas y el llamativo retraso en la conformación y puesta en funcionamiento de un sistema provincial de información e inteligencia policial destinado a la prevención delictiva desdibujaron los cambios parciales llevados a cabo durante los últimos meses y dieron cuenta de la falta de voluntad gubernamental en viabilizar o profundizar las reformas necesarias tendientes a reestructurar institucionalmente el sistema de seguridad y policial provincial. La más contundente expresión de ello estuvo dada por el hecho de que la obstaculización más seria al proceso reformista estuvo originada en las resistencias interpuestas por numerosos legisladores y dirigentes oficialista partidarios del mantenimiento del viejo sistema policial. Los conatos de reacción policial contra tal proceso resultaron acotados y no alcanzaron a torcer el rumbo marcado en diciembre de 1997, como sí lo consiguió la dirigencia política bonaerense a través de su desempeño deficiente frente al tema policial.

Las falencias gubernamentales y parlamentarias, la sistemática presión de numerosos dirigentes políticos locales para rearticular el viejo vínculo político financiero con la policía, el accionar de numerosos referentes políticos del oficialismo y de la oposición en favor de volver a aquel esquema de seguridad, y la declarada intención del nuevo gobierno peronista de reconstituir el mando único policial y reinaugurar una estrategia de "mano dura" para combatir el delito constituyen factores favorables a la recomposición del sistema de seguridad y policial provincial tradicional.

4. Notas finales sobre la seguridad pública en la democracia. Ejes de una reforma necesaria

En un régimen democrático, un sistema de seguridad pública funcional al Estado de derecho y a la autonomía ciudadana se debe asentar, básicamente, en un *liderazgo gubernamental integral* sobre los diferentes componentes del sistema –y, en particular, sobre la institución policial– en una *justicia criminal eficiente*, en una *policía altamente capacitada y honesta* y en una *ciudadanía activa y comprometida* en el funcionamiento y control de su seguridad.

Esto implica la reestructuración de los parámetros tradicionales de organización y funcionamiento de la seguridad, especialmente de la policía, sobre la base de una abarcativa y dinámica participación comunitaria en estos asuntos y del ejercicio eficiente de la conducción gubernamental civil sobre el sistema policial. En concreto, se trata de un proceso de reestructuración integral de las modalidades tradicionales de prevención y represión del delito, así como del sistema de investigación criminal en la instancia judicial, de las formas de relaciones entre la comunidad y el sistema judicial y policial, de la organización y funcionamiento de las policías, de la formulación de las políticas criminales, de seguridad y de los estilos de conducción de los asuntos referidos a la seguridad pública.

Nueva modalidad de conducción y gestión de la seguridad pública

La crisis del modelo tradicional de organización y funcionamiento de la seguridad impone una profunda reformulación conceptual e institucional, que apunte centralmente a *construir un liderazgo civil integral y eficiente, y nuevas modalidades de gestión institucional del sistema de seguridad pública y, en particular, del sistema policial*. En primer lugar, es preciso abandonar la perniciosa concepción y tendencia a través de la cual se le delegó históricamente a las instituciones policiales el manejo exclusivo de los asuntos de la seguridad ciudadana. Ésta no es una cuestión solamente policial sino que configura un ámbito político institucional cuya organización y funcionamiento son de exclusiva responsabilidad del gobierno político. La policía debe cumplir un papel fundamental en dicho sistema, en particular, en todo lo relativo a la prevención y conjuración de delitos. Pero la seguridad pública es mucho más que ello, ya que compromete básicamente la acción coordinada entre la ciudadanía y el Estado. La *seguridad pública*, en suma, es la *situación política y social en la que las personas tiene efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado*. La preservación de dicha situación es un deber del gobierno y un derecho de sus ciudadanos.

A esos efectos, los pilares legales e institucionales del sistema de seguridad pública, así como las políticas que

al respecto formulen e implementen los gobiernos, deberán crear y mantener las condiciones adecuadas para resguardar los derechos y libertades ciudadanas, erradicar la violencia y prevenir y conjurar la comisión de delitos y faltas o situaciones de peligros que entrañen daños contra las personas, ajustándose, en todos los casos, a los límites del Estado de derecho y a las garantías constitucionales.

Los gobiernos deben tener a su cargo la formulación y aplicación de las políticas de seguridad pública, la conducción político institucional del sistema de seguridad pública y la dirección superior del sistema policial. El ejercicio de estas funciones debería plasmarse en un *Plan General de Seguridad Pública*, con los objetivos y lineamientos básicos de una política de seguridad pública, y las directivas generales para su gestión e implementación, particularmente en lo atinente a las esferas centrales de ésta, es decir:

1. la *prevención social de situaciones de violencia y delitos*;
2. la *participación comunitaria*;
3. el *sistema policial*;
4. el *sistema de seguridad privada*.

Asimismo, frente a los desafíos que se imponen en la materia, es fundamental construir nuevos mecanismos e instancias de *gestión de la seguridad pública*, y de *conducción y control del sistema policial*, ya sea en el plano del gobierno administrativo, como de los consejos consultivos y de asesoramiento y del control parlamentario. Ello debería conllevar la creación de un *ministerio de Seguridad Pública*, cuyas principales funciones serían:

1. la implementación de la política de seguridad pública, así como también de las directivas generales y específicas de la misma y de los planes de acción de gobierno en la materia;

2. la conducción de la policía, particularmente, en la determinación y disposición de la estructura organizativa, operativa y logística, de la doctrina, del despliegue, de las comunicaciones y del equipamiento, así como en lo referido a la dirección operativa y coordinación del accionar específico y conjunto de los cuerpos componentes del sistema policial;
3. la organización y dirección de la formación, capacitación y especialización del personal del sistema policial;
4. el planeamiento, la dirección y coordinación de las actividades de información y análisis acerca de los delitos y de las actividades criminales llevada a cabo en la jurisdicción correspondiente, a través de la puesta en funcionamiento de un sistema de mapeo e información delictual, en el marco de un organismo destinado a la formulación de la política criminal;
5. la elaboración e implementación de los planes de prevención del delito y la coordinación de la intervención de la comunidad en esas tareas, así como también de los planes de defensa civil con relación al accionar de los bomberos, a la ayuda comunitaria frente a emergencias y hechos de conmoción pública provocados por factores de la naturaleza, y al control de concentraciones demográficas.

Seguridad pública local

Como ya se dijo, la seguridad pública es siempre *seguridad de la comunidad*, dado que ella se concreta en una situación política y social en la que la comunidad tiene garantizado el goce pleno de sus derechos civiles, políticos y sociales. Ello convierte a la ciudadanía en el suje-

to fundamental de la seguridad pública y, al mismo tiempo, le impone al Estado, y puntualmente a su gobierno, el deber de promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública, así como en todos los asuntos referidos a ella.

La integralidad legal e institucional de las diferentes instancias de intervención comunitaria deben apuntar a instituir dos elementos básicos:

1. un *eficaz control ciudadano de la legalidad y de la eficacia del sistema de seguridad pública*;
2. la *participación directa de la comunidad en la formulación e implementación de políticas de seguridad pública* en el nivel barrial y comunal.

El logro de estas metas requiere de un *vínculo activo entre el gobierno, la policía y la comunidad*. Las iniciativas en materia de seguridad deben servir como un eje complementario de las políticas de salud, educación, planificación urbana, vialidad y social, así como también a las actividades llevadas a cabo por las diferentes organizaciones barriales y comunales, y al "policiamiento" comunitario directamente perfilado a la prevención y represión del accionar delictivo. El gobierno, junto a la comunidad, debe ser el responsable de la formulación e implementación de políticas de seguridad local. En ese marco, la policía debe estar volcada a los asuntos de la seguridad preventiva por vía del contacto directo y permanente con la comunidad y el vecindario. Las organizaciones barriales, por su parte, deben apropiarse de su propia seguridad con el apuntalamiento institucional del gobierno en todo lo relativo a la diagramación e implementación de iniciativas y políticas de prevención de incidentes, faltas y delitos.

En función de estos objetivos que hacen a la *seguridad comunitaria*, resulta imprescindible fortalecer la *gestión barrial y comunal en asuntos de seguridad pública local*, dotando a las diferentes instancias de participación ciudadana de los instrumentos institucionales necesarios para convertir a la comunidad en el verdadero protagonista de la seguridad local.

Tales desafíos y, en particular, el acercamiento y complementación entre los vecinos y su policía, imponen la creación, en el ámbito de cada comisaría integrante de la policía local, de una *Junta o Foro Vecinal de Seguridad*, integrado por aquellas organizaciones, redes y entidades vecinales y sectoriales de reconocida participación social e interesadas en la seguridad pública. La finalidad de estos Foros o Juntas debe ser intervenir en las cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública vecinal y comunal, fiscalizar y evaluar el funcionamiento y las actividades de la policía local y formularle a ésta sugerencias y propuestas, intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública; derivar inquietudes y demandas vecinales y comunales; informar y asesorar a los vecinos acerca de toda cuestión o asunto atinente a la seguridad pública en el ámbito vecinal comunal.

Ello debería complementarse con la creación de la figura de *Defensor Comunal de la Seguridad*, quien tendría la función de defender los derechos individuales y colectivos de los habitantes, frente a los hechos u omisiones de la administración pública, los cuerpos policiales y las empresas de seguridad privada, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones, así como también supervisar la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo el Estado, todo ello en lo relativo a la seguridad pública en el ámbito comunal.

Estrategia integral de prevención y conjuración del delito

La intervención policial es de carácter preventivo cuando apunta fundamentalmente a *evitar* o *abortar* la decisión de cometer un delito, impidiendo la realización de hechos o actos que impliquen un delito a través del cumplimiento de un conjunto de actuaciones predelictuales de diversa índole.

Ahora bien, las tareas de *prevención del delito* y, eventualmente, las de *conjuración del delito* cuando éste se está cometiendo –incluyendo los actos calificados como tentativa de delito– tendientes a evitar la producción de consecuencias ulteriores y el aseguramiento de los presuntos delincuentes, requieren de dos factores centrales:

1. un adecuado *sistema de mapeo delictual* que permita conocer fehacientemente la dinámica del delito en la jurisdicción; y
2. la implementación de nuevas *estrategias y modalidades de "policiamiento" preventivo y conjurativo*.

Es necesario, en primer lugar, contar con un claro *diagnóstico o cuadro de situación real y permanente actualizado del delito*, sin el cual resulta imposible desarrollar una política de seguridad centralmente basada en la *prevención* de conductas delictivas. Para ello, resulta imprescindible diagramar y poner en funcionamiento un sistema de *mapeo e información delictual* a través de:

1. la conformación de pequeños *precintos policiales* o territorios coincidentes con las jurisdicciones de cada comisaría;
2. el establecimiento de un *sistema de recolección permanente de información* acerca de todo tipo de incidente,

- falta o delito –autores, situaciones y consecuencias– cometido diariamente en cada precinto policial, y su inmediata transmisión a un sistema informático conectado en red con el resto de los componentes del sistema policial, del ministerio público y de la justicia criminal, según corresponda conforme sus jurisdicciones y competencias;
3. el *análisis regular de la información* obtenida acerca de los incidentes, falta y delitos cometidos, sus autores, modalidades de actuación, circunstancias y consecuencias, por parte de los gabinetes de inteligencia existentes en el nivel de las comisarías o destacamentos, y de la región en su conjunto;
 4. la identificación de *zonas y horarios de alto, mediano y bajo riesgo*, en los que se concentran determinados tipos de incidentes, faltas y crímenes, y sobre los cuales deben centrarse la actuación policial preventiva.

La elaboración de un *mapa del delito* en los barrios de la jurisdicción, puntualmente, la identificación precisa de las *zonas y horarios de riesgo* constituye la condición indispensable para que cualquier tipo de estrategia y forma de intervención policial sea eficaz en la prevención del delito. Esto es así en la medida en que ello permite establecer una *relación equilibrada, proporcionada y razonable* entre el *tipo de delito o falta* a prevenir o conjurar, y la *forma e intensidad de la actuación policial específica*. Esto, por cierto, permite planificar la organización y el funcionamiento de las policías y racionalizar los recursos logísticos, operacionales y humanos a ser empleados en la labor policial. Por el contrario, toda forma de intervención policial *genérica* –como las clásicas batidas o *razzias*– o de carácter *reactiva* –es decir, frente a situaciones delictivas ya consumadas–, sin una previa plani-

ficación basada en un preciso mapa delictivo, da lugar a abusos policiales, genera derroche de recursos y resulta ineficiente en la prevención de delitos.

Asimismo, el *sistema de mapeo o información delictual* debe ser organizado, conducido y administrado por las autoridades gubernamentales encargadas de la seguridad pública con la colaboración técnica de la policía de seguridad. Esto refuerza que son las autoridades civiles las instancias de conducción del sistema de seguridad y policial, y quienes deben monopolizar el control y gestión del sistema y el diseño y formulación de las políticas de seguridad establecidas al respecto.

La experiencia histórica ha demostrado que las modalidades de "policiamiento" genérico llevadas a cabo hasta la actualidad carecieron de planificación, no están direccionadas hacia objetivos determinados porque se carece de un sistema de mapeo delictual, y se implementan en un contexto signado por una profunda desconfianza de la comunidad hacia la policía. Al contrario, de ello, cuanto mayor es el nivel de planificación y direccionamiento de la labor policial, y cuanto mayor es la legitimidad de la policía frente a la comunidad y más fluida es la interconexión de ambas instancias, mayor será la eficacia en la prevención del delito.

Este mecanismo debe suponer la formulación e implementación de nuevas *estrategias y modalidades de "policiamiento"*, sobre todo de aquel específicamente direccionado a las zonas y horario de riesgo, de acuerdo con el tipo de incidencias o criminalidad que debe tender a prevenir o conjurar.

Un mayor volumen de "policiamiento" ostensivo contribuiría con la disminución de faltas y delitos sólo si dicha intervención supone el desarrollo de *tácticas de "policiamiento" direccionado*. En ese sentido, la policía local

debería realizar un tipo de “policiamiento” planificado y adecuadamente orientado a los núcleos de riesgo previamente identificados –lugares, locales y horarios de concentración de determinado tipo de riesgos o problemas– y específicamente enfocado sobre determinados objetivos, tareas, lugares, horarios y personas.

Además, sería necesaria la implementación de medidas de “*policiamiento*” *comunitario* a partir de la existencia de un fluido vínculo entre la policía, los ciudadanos y las organizaciones vecinales, y del trabajo conjunto de estas diferentes instancias tanto en la planificación por barrios de la actuación policial preventiva y de sus resultados como en el control que el público debe tener sobre la legalidad y eficacia de dicha actuación.

Para ello, se debería rediseñar el sistema de *vigilancia policial*, adaptándolas a las necesidades preventivas específicas de cada barrio, a través de la conformación de mecanismos de alerta temprana y de rápida comunicación –telefónica y por otros medios electrónicos– entre el vecindario y la policía ante situaciones de peligro o sospecha de delito, tendiendo con ello a reforzar la capacidad de vigilancia preventiva policial con la participación activa de los vecinos.

Nuevos principios de actuación y control policial

La policía debe constituir el *instrumento* del sistema de seguridad pública. Para eso debe funcionar de acuerdo con las normas constitucionales y con las normas legales y reglamentarias vigentes, y procurando siempre preservar la vida y la libertad de las personas en resguardo

de la seguridad pública y el sistema democrático, bajo la conducción superior del gobierno.

Tal como se dijo en la primera parte del presente trabajo, la adecuación de la labor policial al orden legal y a los parámetros básicos de la eficiencia y eficacia de dicha labor requiere de una serie de cambios en nuestra situación institucional. Éstos son: (i) el establecimiento de nuevos principios que regulen la actividad y prácticas policiales; (ii) un amplio esfuerzo institucional de capacitación y formación del personal policial; y (iii) la puesta en funcionamiento eficiente de auditoría y control de los abusos y la corrupción policial.

En razón de ello y de la imperiosa necesidad de erradicar toda forma o acto de corrupción o abuso policial, la policía debería, durante el desempeño de sus funciones, adecuar su conducta a un conjunto de principios básicos de actuación, entre los que cabe destacar los siguientes:

1. Cumplir en todo momento los deberes legales y reglamentarios vigentes, realizando una actividad cuyo fin deberá ser el de prevenir y proteger a la comunidad contra actos ilícitos, actuando con el alto grado de responsabilidad y ética profesional que su función exige, y teniendo como meta de su acción la preservación de la situación de seguridad pública y el resguardo de las garantías constitucionales de los afectados por su intervención.
2. Observar, en su desempeño, responsabilidad, respeto a la comunidad, imparcialidad e igualdad en el cumplimiento de la ley, protegiendo con su actuación los derechos fundamentales de las personas.
3. No infligir, instigar ni tolerar ningún acto de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o cualquier tipo

de circunstancias especiales o situación de emergencia pública para justificar la comisión de delitos contra la vida, la libertad o la integridad personal, como torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

4. Asegurar la plena protección de la integridad física, psíquica y moral de las personas bajo su custodia; facilitar y tomar todas las medidas que sean necesarias para su revisión médica únicamente con fines de análisis y curativos.
5. No cometer, instigar ni tolerar ningún acto de corrupción, que son aquellos que, sin llegar a constituir delito, consisten en abuso de autoridad o exceso en el desempeño de funciones policiales otorgadas para el cumplimiento de la ley, la defensa de la vida, la libertad y seguridad de las personas, sea que tales actos persigan o no fines lucrativos, o consistan en brutalidad o fuerza innecesaria, abuso verbal.
6. Ejercer la fuerza física o coacción directa en función del resguardo de la seguridad pública solamente para hacer cesar una situación en la que, pese a la advertencia u otros medios de persuasión empleados por el funcionario policial, se persista en el incumplimiento de la ley o en la conducta grave; utilizar la fuerza en la medida estrictamente necesaria, adecuada a la resistencia del infractor y siempre que no le infligiera un daño excesivamente superior al que se quiere hacer cesar.
7. Recurrir al uso de armas de fuego solamente en caso de legítima defensa propia o de terceros, o en situaciones de estado de necesidad en las que exista peligro grave, inminente y actual para la vida de las personas, o para evitar la comisión de un delito que entrañe ese mismo peligro, debiendo obrarse de mo-

do de reducir al mínimo los daños y lesiones a terceros ajenos a la situación.

La jerarquización profesional del personal policial precisa de una política que apunte a la formación superior, la capacitación integral y el entrenamiento continuo del personal en las tareas de prevención, conjuración e investigación de los delitos. También es necesario el mejoramiento de sus remuneraciones acorde al conjunto de tareas que debe desempeñar, y la provisión de los medios y equipos técnicos adecuados a dichas tareas así como a la conformación de un escalafón único y a la selección y ascensos de dicho personal sobre la base de la capacitación y el desempeño profesionales.

La *formación y capacitación* del personal policial constituye un aspecto fundamental del sistema de seguridad pública. Dicha formación y capacitación debería apuntar a ciertos objetivos básicos:

1. proporcionar instrucción científica, profesional, humanística y técnica de alto nivel, promoviendo la generación, el desarrollo y la transferencia del conocimiento en todas sus formas y garantizando una adecuada diversificación de los estudios;
2. desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas y funcionarios responsables, con conciencia ética solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, preservar la situación de seguridad pública y consolidar el respeto a las instituciones del sistema representativo, republicano y federal y a la vigencia del orden democrático;
3. propender a un aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales asignados;
4. incrementar y diversificar las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema;

5. garantizar un régimen académico, profesional y de especialización de carácter flexible y desmilitarizado.

En cuanto al *control de la actividad policial*, uno de las grandes deficiencias de la última década ha sido la falta absoluta de mecanismos integrales y eficientes de inspección y monitoreo de la institución por parte de las autoridades responsables de su conducción. Esta falta de control y la consecuente delegación de atribuciones en materia de seguridad en favor de la policía fue consolidando un accionar autónomo de ésta. En este marco, los mecanismos de control interno y externo del accionar policial quedaron en manos de la propia policía, tuvieron un carácter meramente formal y resultaron evidentemente deficientes a la hora de impedir abusos funcionales y hechos de corrupción.

La reversión de este estado de ausencia de controles efectivos del accionar policial configura una prioridad fundamental en el proceso de conformación de un nuevo sistema de seguridad pública. Se impone, así, la articulación de eficientes mecanismos de control e inspección del accionar de la policía. Tales mecanismos se deberían estructurar sobre la base de tres instancias organizacionales básicas, como son el *control parlamentario*, el *control interno policial* y el *control comunitario*.

En primer lugar, es fundamental el establecimiento de un eficiente sistema de *control parlamentario* a cargo de una comisión legislativa. Ésta debería estar específicamente abocada a la misión de comprobar, inspeccionar y fiscalizar el sistema de seguridad pública en lo relativo a su composición, misiones, funciones, organización, dirección, coordinación y funcionamiento. Debe intervenir en la formulación, gestión y control de las políticas y directivas de seguridad pública, en las reformas que se formulen e implementen en dicho sis-

tema o en algunos de sus componentes, y en las actividades de sus órganos, organismos y cuerpos, verificando que su funcionamiento se ajuste estrictamente a lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, constatando la estricta observancia y respeto de las garantías constitucionales y evaluando la eficacia del sistema en el cumplimiento de sus misiones.

Dicha comisión debería tener todas las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de su cometido y, en especial, para la realización tanto de las tareas de control mencionadas como también de las investigaciones que fueran pertinentes sobre las actividades e instituciones del sistema de seguridad pública.

En segundo lugar, sería importante establecer un *sistema de control policial interno* integrado por dos instancias básicas. Una instancia sería una *Auditoría de Asuntos Internos* directamente dependiente del ministro del ramo, y a cargo de la identificación e investigación los hechos y denuncias de faltas reglamentarias y abusos funcionales cometidos por el personal policial, la formulación de la acusación ante el tribunal encargado del juzgamiento administrativo de tales faltas y abusos, la instrucción del sumario administrativo, la colección de pruebas que den sustento a la acusación y, en su caso, la denuncia ante la autoridad competente de la comisión de hechos delictivos advertidos en el ejercicio de sus funciones. La otra instancia de control sería un *Tribunal de Asuntos Internos* encargado de juzgar administrativamente a los responsables de faltas reglamentarias y abusos funcionales, aplicar las sanciones y denunciar ante la autoridad competente la comisión de hechos delictivos advertidos en el ejercicio de sus funciones.

En tercer término, además del control regular establecido por los foros vecinales de seguridad sobre el funcionamiento y la organización del sistema de seguridad, debería crearse una *Comisión Auditora del Accionar Policial* compuesta por representantes legislativos y de los vecinales, y encargada de recibir denuncias sobre el accionar policial, evaluarlas y elevarlas a la *Auditoría de Asuntos Internos*, así como también al ministro del Interior para monitorear y evaluar la efectividad y el logro de los objetivos del accionar policial, elevando informes y recomendaciones a las autoridades competentes; e intervenir como denunciante de todo hecho que pueda presu-poner acciones incorrectas, ilegales o corruptas por parte del personal policial ante las autoridades competentes.

Seguridad y justicia

El desarrollo rápido y eficiente de la investigación de delitos y del procesamiento de sus autores es la *garantía* para que no se conforme un *contexto de inestabilidad* que cercene la seguridad de los ciudadanos y contribuya con el desprestigio social de las instituciones judiciales y policiales. Si la justicia no resulta eficaz en la investigación y represión de los delitos, de nada vale el esfuerzo institucional emprendido en favor del sistema policial dinámico y efectivo en la prevención y conjuración de crímenes. Vale decir, el sistema policial encargado de la prevención y represión de delitos configura una *cuestión institucional integral* sujeta al desarrollo de políticas parciales.

Con relación a la cuestión penitenciaria, es necesario promover una política penal basada en el principio

En tercer término, además del control regular establecido por los foros vecinales de seguridad sobre el funcionamiento y la organización del sistema de seguridad, debería crearse una *Comisión Auditora del Accionar Policial*, compuesta por representantes legislativos y de los foros vecinales, y encargada de recibir denuncias sobre el accionar policial, evaluarlas y elevarlas a la *Auditoría de Asuntos Internos*, así como también al ministro del ramo; monitorear y evaluar la efectividad y el logro de objetivos del accionar policial, elevando informes y recomendaciones a las autoridades competentes; e intervenir como denunciante de todo hecho que pueda presuponer acciones incorrectas, ilegales o corruptas por parte del personal policial ante las autoridades competentes.

Seguridad y justicia

El desarrollo rápido y eficiente de la investigación de los delitos y del procesamiento de sus autores es la única garantía para que no se conforme un *contexto de impunidad* que cercene la seguridad de los ciudadanos y que contribuya con el desprestigio social de las instituciones judiciales y policiales. Si la justicia no resulta eficiente en la investigación y represión de los delitos, de nada vale el esfuerzo institucional emprendido en favor de un sistema policial dinámico y efectivo en la prevención y conjuración de crímenes. Vale decir, el sistema policial judicial encargado de la prevención y represión de los delitos configura una *cuestión institucional integral* no sujeta al desarrollo de políticas parciales.

Con relación a la cuestión penitenciaria, es necesario promover una política penal basada en el principio de

la privación de la libertad como último recurso, privilegiando las alternativas a la pena privativa de la libertad en los diversos niveles –judicial y ejecutivo– e impulsando la apertura de la institución penitenciaria a través de diversos mecanismos de inserción activa del detenido en la vida social, con la colaboración de empresas, organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas públicas y privadas, etcétera. Ello requiere de normas penales procesales dinámicas y actualizadas, y de un sistema de investigación criminal eficiente, asignando a los fiscales la responsabilidad exclusiva de dichas labores y dotando al Ministerio Público de una organización flexible y eficiente; la jerarquización de la policía abocados a asistir a los fiscales en la investigación criminal, a través de la conformación de un cuerpo funcionalmente dependiente del Ministerio Público, altamente calificado y especializado en la utilización de los medios adecuados para labores generales, operativas, técnicas científicas de la investigación criminal. Por otra parte es necesario conformar un cuerpo de fiscales e investigadores especializados en la persecución de aquellos delitos que producen un grave daño social y que están básicamente referidos a la criminalidad compleja tales como el narcotráfico, la criminalidad económica, la criminalidad organizada, la corrupción, etcétera. Además debe crearse un servicio de asistencia, protección y patrocinio a las víctimas de delitos, así como también mecanismos de mediación, compensación y reparación del damnificado en el proceso penal destinado a aquellos delitos de menor gravedad que alteren gravemente la convivencia social. Debe establecerse un sistema de alcaldías para alojamiento de contraventores y detenidos, y abrir nuevos espacios institucionales de ejecución de las penas privativas de la libertad, de acuerdo con todos los requisitos establecidos por la

normativa constitucional, nacional e internacional en la materia, garantizando su ubicación geográfica de manera de asegurar el cumplimiento del principio jurídico de la inmediatez del condenado con respecto a su medio familiar y social.

Y entonces...

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

Bibliografía

- ANNICCHIARICO, Ciro, "El desafío de reformular la política de seguridad y de intervenir la Policía Bonaerense", en: Eduardo Sigal, Alberto Binder y Ciro Annicchiarico, *¿El final de la maldita policía? El Frepaso ante la reforma del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, FAC, 1998.
- ARSLANIÁN, León y Alberto Binder, *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires*, mimeo, 1997.
- BACIGALUPO, Enrique, *Derecho penal. Parte general*, Buenos Aires, Hammurabi, 1999.
- BARCELONA LLOP, Javier, *Policía y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1997.
- BINDER, Alberto, *Política criminal: de la formulación a la praxis*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1997.
- BOBBIO, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, Valencia, Fernando Torres Editor, 1980.
- BONASSO, Miguel, *Don Alfredo*, Buenos Aires, Planeta, 1999.
- BOSSARD, André, "Las funciones policiales", en: José María Rico (comp.), *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza Universidad, 1983.
- BOVINO, Alberto, *Problemas del derecho procesal penal contemporáneo*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1998.
- BRATTON, William, *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, Nueva York, Random House, 1998.
- BULAT, Tomás y Hernán López, *Seguridad y justicia en la Provincia de Buenos Aires: acerca de la eficiencia del gas-to en la disuasión del delito*, mimeo, Buenos Aires, junio de 1999.

- BUSTELO, Eduardo y Alberto Minujín, "La política social esquiva", en: *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, núm. 6, septiembre de 1997.
- CAVALLO, Domingo, *El peso de la verdad. Un impulso a la transparencia en la Argentina de los 90*, Buenos Aires, Planeta, 1997.
- CECCHI, Horacio, *Mano dura. Crónica de la masacre de Villa Ramallo*, Buenos Aires, Colihue, 2000.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES y SOCIALES, *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*, Documentos de Trabajo, Buenos Aires, 1997.
- , *Derechos humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*, Buenos Aires, Eudeba, 1999.
- , *Derechos humanos en Argentina. Informe anual 2000*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.
- , *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- , *Las detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires*, Documentos de Trabajo, Buenos Aires, 1999.
- , *Las reformas policiales en la Argentina*, Documentos de Trabajo, Buenos Aires, 1998.
- CENTRO DE ESTUDIOS UNIÓN PARA LA NUEVA MAYORÍA, *La seguridad pública*, Buenos Aires, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998.
- CHILLIER, Gastón, "La sanción del Código de Convivencia Urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal", en: Centro de Estudios Legales y Sociales, *Las reformas policiales...*, ob. cit.
- CIAFARDINI, Mariano, "La construcción de la seguridad urbana y la 'nueva' forma de hacer política en la Argentina", en: *Pensar/Hacer*, Buenos Aires, núm. 2, septiembre de 2001.
- CONADEP, *Nunca Más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, Buenos Aires, EUDEBA, 1984.

- CORDNER, Gary, "Community Policing: Elements and Effects", en: Roger Dunham y Geoffrey Alpert, *Critical Issues in Policing. Contemporary Readings*, ob. cit.
- CRUZ, José Miguel, "Violencia, democracia y cultura política", en: *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 167, mayo-junio de 2000.
- CURBET, Jaume, *Democràcia i policia*, Barcelona, Direcció General de Seguretat Ciutadana, 1983.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, *Informe del Sistema Nacional de Información Criminal. Años 1990-1999*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2000.
- DOMÍNGUEZ VIAL, Andrés, "El Estado democrático de derecho y el poder de policía", en: *Pena y Estado*, Buenos Aires, año 3, 1998.
- DUCE, Mauricio y Felipe González, "Policía y Estado de derecho: problemas en torno a su función y organización", en: *Pena y Estado*, Buenos Aires, núm. 3, 1998.
- DUNHAM, Roger y Geoffrey Alpert, *Critical Issues in Policing. Contemporary Readings*, Illinois, Waveland Press, 1997.
- DUTIL, Carlos y Ricardo Ragendorfer, *La Bonaerense. Historia criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Planeta, 1997.
- FELKAY, Michel, *Le commissaire de tranquillité publique*, París, L'Harmattan, 1999.
- , *Les interventions de la police dans les zones de cités urbaines*, París, L'Harmattan, 1999.
- FERNÁNDEZ, Manuel Martín, *La profesión de policía*, Madrid, Siglo Veintiuno de España, 1990.
- FYFE, James, "The Split-Second Syndrome and Other Determinants of Police Violence", en: Roger Dunham y Geoffrey Alpert, *Critical Issues in Policing. Contemporary Readings*, ob. cit.
- GOLDSTEIN, Herman, *Problem-Oriented Policing*, Washington, McGraw-Hill, 1990.
- GREENE, Jack, William Pelfrey (h), "Shifting the Balance of Power Between Police and Community. Responsibility

- for the Crime Control”, en: Roger Dunham y Geoffrey Alpert, ob. cit.
- HELD, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- , *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.
- KALMANOWIWCKI, Laura, “Soldados ou missionários domésticos? Ideologías e autoconcepções da polícia argentina”, en: *Estudos Históricas*, Río de Janeiro, núm. 22, 1998.
- KELLING, George y Catherine Coles, *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, Nueva York, Touchstone, 1996.
- LAUBET DEL BAYLE, Jean-Louis, *La policía. Aproximación socio-política*, Madrid, Acento, 1998.
- LECHNER, Norbert, “¿Por qué la política ya no es lo que fue?”, en: *Leviatán*, Madrid, núm. 63, primavera de 1996.
- LEJTMAN, Román, *Narcogate*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993.
- MAIER, Julio, “Breve historia institucional de la policía argentina”, en: Peter Waldmann (ed.), ob. cit., Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 1996.
- , “El nuevo Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires”, en: *Nueva Doctrina Penal*, Buenos Aires, 1997/b, 1997.
- , Julio, Martín Abregú y Sofía Tiscornia, “El papel de la policía en la Argentina y su situación actual”, en: Peter Waldmann (ed.), *Justicia en la calle...*, ob. cit.
- MINISTERIO DE JUSTICIA y SEGURIDAD (GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES), *Informe de gestión*, La Plata, abril de 1999.
- MUNCK, Gerardo, “La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización”, en: *Ágora*, Buenos Aires, núm. 5, invierno de 1996.
- O’DONNELL, Guillermo, “Accountability horizontal”, en: *Ágora*, Buenos Aires, núm. 8, verano de 1998.
- , “La irrenunciabilidad del estado de derecho”, en: *Pensar/Hacer*, Buenos Aires, núm. 2, septiembre de 2001.

- for the Crime Control", en: Roger Dunham y Geoffrey Alpert, ob. cit.
- HELD, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- , *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.
- KALMANOWIWCKI, Laura, "Soldados ou missionários domésticos? Ideologías e autoconcepções da policia argentina", en: *Estudos Históricas*, Río de Janeiro, núm. 22, 1998.
- KELLING, George y Catherine Coles, *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, Nueva York, Touchstone, 1996.
- LAUBET DEL BAYLE, Jean-Louis, *La policia. Aproximación socio-política*, Madrid, Acento, 1998.
- LECHNER, Norbert, "¿Por qué la política ya no es lo que fue?", en: *Leviatán*, Madrid, núm. 63, primavera de 1996.
- LEJTMAN, Román, *Narcogate*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993.
- MAIER, Julio, "Breve historia institucional de la policia argentina", en: Peter Waldmann (ed.), ob. cit., Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 1996.
- , "El nuevo Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires", en: *Nueva Doctrina Penal*, Buenos Aires, 1997/b, 1997.
- , Julio, Martín Abregú y Sofía Tiscornia, "El papel de la policia en la Argentina y su situación actual", en: Peter Waldmann (ed.), *Justicia en la calle...*, ob. cit.
- MINISTERIO DE JUSTICIA y SEGURIDAD (GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES), *Informe de gestión*, La Plata, abril de 1999.
- MUNCK, Gerardo, "La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización", en: *Agora*, Buenos Aires, núm. 5, invierno de 1996.
- O'DONNELL, Guillermo, "Accountability horizontal", en: *Agora*, Buenos Aires, núm. 8, verano de 1998.
- , "La irrenunciabilidad del estado de derecho", en: *Pensar/Hacer*, Buenos Aires, núm. 2, septiembre de 2001.

- OLIVEIRA, Alicia y Sofía Tiscornia, "Las policías en la Argentina. Las redes de ilegalidad", en: Centro de Estudios Legales y Sociales, *Control democrático de los organismos...*, ob. cit.
- OLMO, Rosa del, "Ciudades duras y violencia urbana", en: *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 167, mayo-junio de 2000.
- OPPENHEIMER, Andrés, *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2001.
- PASQUINI, Gabriel y Eduardo De Miguel, *Blanca y radiante. Mafias, poder y narcotráfico en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1995.
- PEGORARO, Juan, "Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad urbana", en: *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 167, mayo-junio de 2000.
- PELACCHI, Adrián, *Tratado sobre la seguridad pública*, Buenos Aires, Editorial Policial, 2000.
- PRZEWORSKI, Adam y otros, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- RICO, José María, "El poder discrecional de la policía y su control", en: José María Rico (comp.), *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza Universidad, 1983.
- , (comp.), *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza Universidad, 1983.
- , *Prevención del delito*, Córdoba, Marcos Lerner Editora, 1991.
- RODRÍGUEZ, Jesús, *Fuera de la ley*, Buenos Aires, Planeta, 1998.
- RUSCONI, Maximiliano, "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones", en: *Pena y Estado*, Buenos Aires, año 3, 1998.
- SAIN, Marcelo Fabián, "Democracia, seguridad pública y policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires", ponencia presentada en el Seminario "Las reformas policiales en la Argentina"

- na" organizado por el *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*, Buenos Aires, 1 y 2 de diciembre de 1998.
- , *Democracia y democratización. Actores, condiciones históricas y redefinición teórico-conceptual*, *Cuadernos de Investigación*, núm. 1, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, octubre de 1996.
- , "Desintegración social y transformaciones de la política en las nuevas democracias latinoamericanas", en: *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, año 4, núm. 7/8, mayo de 1998.
- , *Elementos de la Ciencia Política*, Universidad Nacional de Quilmes, 2000.
- , "La cáscara vacía. Teoría, sociedad y política en la construcción del orden democrático", en: Ernesto López y Scott Mainwaring (comps.), *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2000.
- , "Seguridad pública, criminalidad y crisis estatal", en: *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, núm. 5, 1999.
- , "Seguridad pública y derechos humanos", en: Ramón Soriano Díaz, Carlos Alarcón Cabrera y Juan Mora Molina (coords.), *Diccionario Crítico de los Derechos Humanos*, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, 1999.
- SANTORO, Daniel, *Venta de armas. Hombres del gobierno. El escándalo de la venta ilegal de armas argentinas a Ecuador, Croacia y Bosnia*, Buenos Aires, Planeta, 1998.
- SCHMITTER, Philippe y Terry Karl, "Qué es... y qué no es la democracia", en: Larry Diamond y Marc Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, 1996.
- SESÍN, Domingo Juan, *Administración pública. Actividad reglada, discrecional y técnica*, Buenos Aires, Depalma, 1994.
- SIGAL, Eduardo, Alberto Binder y Ciro Annicchiarico, *¿El final de la maldita policía?. El Frepaso ante la reforma del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, FAC, 1998.

- SOZZO, Máximo, "¿Hacia la superación de la Táctica de la Sospecha? Notas sobre la prevención del delito e institución policial", en: Centro de Estudios Legales y Sociales, *Las detenciones, facultades y prácticas...*, ob. cit.
- TENTI FANFANI, Emilio, "Cuestiones de exclusión social y política", en: Alberto Minujín (ed.), *Desigualdad y exclusión*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1993.
- TISCORNIA, Sofia, Lucía Eilbaum y Vanina Lekerman, "Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos", en: Centro de Estudios Legales y Sociales, *Las detenciones, facultades y prácticas...*, ob. cit.
- VERBITSKY, Horacio, "Hijos del rigor", en: diario *Página/12*, Buenos Aires, 28 de diciembre de 1997.
- , "La ley del Far West", en: diario *Página/12*, Buenos Aires, 20 de diciembre de 1998.
- , *Robo para la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta, 1993.
- VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, Alfonso, *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana*, Galicia, Ara Solis, 1997.
- WACQUANT, Loïc, *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial, 2000.
- WALDMANN, Peter (ed.), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 1996.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Derecho penal. Parte General*, Buenos Aires, Ediar, 2000.
- ZLOTOGWIAZDA, Marcelo, *La mafia del oro*, Buenos Aires, Planeta, 1997.
- Diarios *La Nación*, *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 1995-2001.
- Revista *Pistas*, Buenos Aires, 1998.

Índice

Introducción	9
1. Democracia, seguridad pública y policía	15
Seguridad pública y criminalización en la democracia	15
La labor y la actuación de la policía en la democracia	21
El control sobre la policía	31
2. Crisis y colapso del <i>modelo tradicional</i> de seguridad pública	37
El <i>modelo tradicional</i> de seguridad pública	37
El colapso del <i>modelo tradicional</i> de seguridad pública	70
3. Un estudio de caso: el sistema de seguridad pública bonaerense, su crisis y la reforma trunca (1995-2000)	83
La debacle bonaerense	83
Los antecedentes de la reforma policial bonaerense	86
Intervención civil, acuerdo básico y plan de reforma	91

Nuevo marco legal	101
Los vaivenes de la reorganización del sistema de seguridad pública y policial provincial	114
Consideraciones finales sobre una reforma trunca	126
4. Notas finales sobre la seguridad pública en la democracia. Ejes de una reforma necesaria	131
Nueva modalidad de conducción y gestión de la seguridad pública	132
Seguridad pública local	134
Estrategia integral de prevención y conjuración del delito	137
Nuevos principios de actuación y control policial	140
Seguridad y justicia	146
Y entonces... ..	148
Bibliografía	149

Se terminó de imprimir en el mes de julio de 2002
en los Talleres Gráficos Nuevo Offset
Viel 1444, Capital Federal
Tirada: 2.000 ejemplares