
***Azul casi negro:
la gestión policial en Buenos Aires
Notas para una política policial democrática****

Juan Félix Marteau**

*Lo que ocurre en las juntas.
“Las grandes batallas, decía el General X,
se libran casi siempre en los puntos de intersección
de los mapas del estado mayor”*

Robert Bresson, *Notes sur le cinématographe*

Introducción

El objetivo de este artículo es presentar sumariamente algunos de los rasgos más característicos de la gestión policial que se desarrolla en la Ciudad de Buenos Aires. En consideración de ese objetivo, mi interés se localiza en el problema de la racionalidad policial, esto es, en el problema de la relación entre los fines institucionales que persigue la policía y los medios de que dispone para alcanzarlos. En esa línea, el marco de referencia inexcusable del análisis será el orden democrático o, más específicamente, el conjunto de principios que un gobierno democrático utiliza para dar legitimidad a la policía: la política policial democrática¹.

La atención al tema policial en Buenos Aires desde esta perspectiva se justifica en un doble sentido: por un lado, el incremento reciente de los niveles de inseguridad ciudadana ha puesto en evidencia los profundos déficits del sistema de

* No se trata de otra cosa que de un diagnóstico de superficie. La principal carencia de este documento se refiere al hecho de que el análisis empírico acerca de la fuerza policial que actúa en Buenos Aires es todavía débil, lo que permite que el presupuesto ideológico se mantenga demasiado fortalecido y con capacidad para enmarañar el problema de base, dejándolo oscuro. El origen del trabajo se encuentra en la Consultoría sobre Seguridad Ciudadana que el Ministerio del Interior de la Nación (2000) organizó bajo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo, y que abortara antes de que fueran presentadas sus conclusiones. El interés por terminarlo surgió con motivo de mi participación en el programa de intercambio académico sobre políticas de seguridad ciudadana que auspicia el *Canadian Council of Studies*, y en ese contexto puedo ver su utilidad: ordenar las fuentes dispersas, encontrar algunos parámetros para un análisis comparativo, dar los primeros pasos para encapsular el problema de una política policial democrática para el país y, en especial, para la Ciudad de Buenos Aires.

** Profesor de sociología y criminología en las universidades nacionales del Litoral (UNL), del Nordeste (UNNE) y de Buenos Aires (UBA). Actualmente investigador invitado en el Institut für Kriminologie, Universität Hamburg.

seguridad pública local; por otro, la particular debilidad que presenta hoy en día el proceso de democratización en la Argentina ha comenzado a exigir una urgente revisión de los tipos y formas de decisión gubernamental en aquellas esferas que tienen incidencia directa en la vida de los ciudadanos.

Por ambos motivos, lo policial se ha convertido en un escenario privilegiado para entender las posibilidades que realmente existen en el país para revitalizar la legitimidad del orden democrático y consolidar la condición ciudadana de sus habitantes.

En un primer momento me ocuparé del concepto de policía y de su vínculo con lo político. Luego describiré los rasgos institucionales y profesionales de la policía que presta servicios en la Ciudad, y su actividad en la detección de hechos ilícitos. En un tercer momento me referiré a los vínculos que la policía mantiene con su entorno social. Enumeraré después los núcleos problemáticos de la policía en relación a los derechos fundamentales. Seguiré con las cuestiones que plantea la autonomía política de Buenos Aires, y por último me referiré a los caracteres de una política policial democrática que pueden servir de horizonte a una nueva racionalidad policial. Cerraré finalmente con una breve conclusión.

Lo policial y lo político: la policía y el uso de la violencia legítima

Lo policial presupone la existencia de lo político. El concepto de *policía* tiene su etimología ligada a la palabra griega *politeia*, que hace referencia a lo que es propio de la organización y cuidado de la ciudad.

En las lenguas latinas la palabra *policía* hace referencia a por los menos tres cosas: primero, al buen orden establecido por el Estado para la seguridad y comodidad de los ciudadanos; segundo, al poder reglamentario que ejerce el Estado cuando quiere dirigir una determinada esfera de la actividad; tercero, al cuerpo institucional que, bajo las órdenes de la autoridad política, tiene por fin velar por la seguridad pública y el cumplimiento de las leyes².

Es posible verificar así que lo policial en sí mismo –ya sea en tanto orden público, actividad reglamentaria u organización institucional– nada dice respecto al modo, oportunidad y contenido en que habrá de presentarse en la realidad, lo que dependerá en última instancia de una decisión de tipo político.

La imposibilidad de aprehender un campo policial en sí se percibe cuando uno se detiene a analizar a lo policial en su tercera acepción, esto es, como cuerpo organizado del Estado. Como ha dicho Egon Bittner (1970; 1990), uno de los pioneros de los estudios sobre la policía, uno de los rasgos salientes de esta institución es su carácter instrumental: *la policía no sería otra cosa que un instrumento estatal de aplicación de la fuerza en un caso concreto*. Bittner compara a la policía con un martillo: no tiene un finalidad propia y específica; distribuye violencia de una manera no negociable cuando quien la dirige ordena su acción (Monjardet, 1996).

Para dotar de sentido a la actividad policial, los estados modernos han debido encapsular una serie de saberes y prácticas destinados a definir el carácter, forma y circunstancias en que el uso de la fuerza policial puede acontecer. Ha nacido así la política policial, que no es otra cosa que un arte de gobierno específico destinada a organizar, controlar e incluso problematizar la actividad policial en un momento y lugar determinados. Si la policía es un instrumento del Estado, la política policial es la que orienta ese instrumento en un marco de legitimidad.

Corolario

El sentido y alcance de la actividad policial en una sociedad determinada estará en directa relación con la consistencia de la política policial. Cuando un gobierno renuncia a definir una política policial, y por tanto declina su capacidad de marcar la pauta acerca de la distribución de la violencia legítima en la sociedad, lo policial se transforma en un objeto oscuro y la institución policial se cierra sobre sí misma y corre el riesgo de perder todo su sentido. Sin política policial, lo policial se convierte en una pura práctica de fuerza ilegítima.

El Gallo, sus canas y su fuerza: una caracterización de la Policía Federal Argentina en su actividad en la Ciudad de Buenos Aires³

Aspectos de la organización funcional

La fuerza policial que presta servicios en Buenos Aires es la Policía Federal Argentina, una institución creada el 24 de diciembre de 1943 en virtud de la normativa dictada por un Acuerdo de Ministros del gobierno autocrático que dirigía el General Pedro Pablo Ramírez (Decreto 17.750). El nacimiento de la institución fue justificado en la necesidad de dotar al sistema político de un servicio capaz de coordinar la acción policial en todo el país y de lograr una acción más efectiva en los llamados delitos federales. Fue sin embargo bajo la posterior conducción militar del General Edelmiro Farrell que este proceso fundacional se consolidó: mediante decreto del 9 de diciembre de 1944 fue aprobado el Estatuto de la Policía Federal, que extinguía la antigua Policía de la Capital al convertirla en uno de los apéndices de la naciente fuerza federal (Decreto 33.255).

Baste recordar que la Policía de la Capital había sido creada en 1880 como consecuencia de la federalización de Buenos Aires, que en ese año dejaba de ser la sede del gobierno de la Provincia de Buenos Aires para convertirse en la Capital del país. El nacimiento de la fuerza se inscribía, así, en el importante proceso de modernización de las instituciones públicas argentinas, un proceso que es necesario tener en cuenta, ya que, en referencia al problema policial, fue el marco en que se produjo el primer paso hacia la nacionalización de la policía y, por tanto, de la transfi-

guración del componente específicamente local que la misma había poseído desde que se constituyeron en el territorio de la ciudad las primeras fuerzas policiales⁴.

A partir de 1880, entonces, las autoridades policiales que actuarán en Buenos Aires –como “policía local”– serán designadas por el Gobierno Nacional y atenderán innegablemente intereses que son propiamente nacionales.

Corolario

Si bien la PFA es una institución nacional relativamente joven, su tradición se enraiza en la organización política de la Ciudad de Buenos Aires. Ello hace que los policías invoquen el atributo de su pertenencia y conocimiento del ámbito local.

Institucionalmente, la PFA es una fuerza civil armada que depende del Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Secretaría de Seguridad Interior⁵. Sus funciones están prescriptas básicamente por la Ley Orgánica (Decreto-Ley 333/58 ratificado por Ley 14.467) y su Decreto Reglamentario (Decreto 6.580/58), dos disposiciones dictadas en 1958 por el gobierno de la llamada Revolución Libertadora que había depuesto al Presidente Juan Domingo Perón tres años antes.

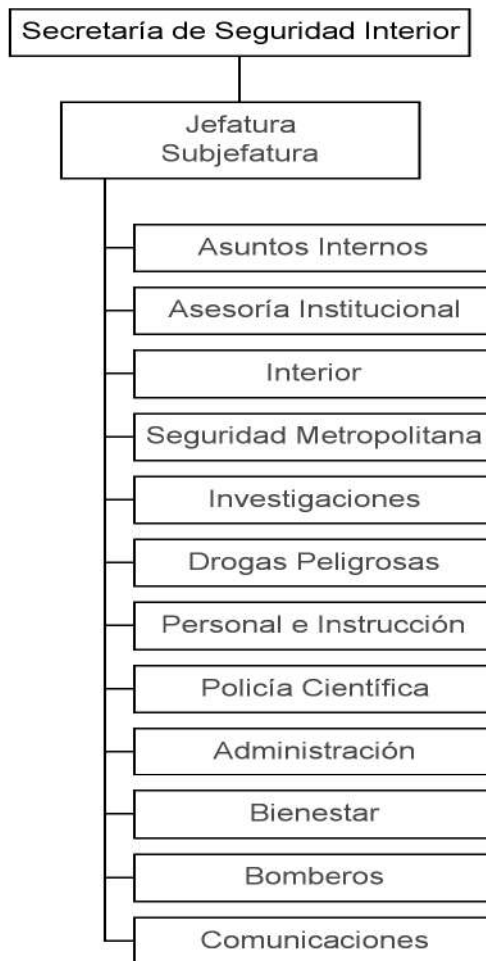
Actualmente, la Policía Federal Argentina (PFA) desarrolla, en la jurisdicción de Buenos Aires, las funciones de *policía de seguridad*⁶ y de *policía judicial*⁷ que son definidas por el sistema de justicia criminal (relativa a los delitos de tipo federal y de tipo ordinario) y por el sistema de justicia contravencional (relativa a las contravenciones o faltas)⁸. Además de cumplir en Buenos Aires las demás funciones que tiene como fuerza federal (policía de seguridad de estado, policía miembro de INTERPOL, policía auxiliar migratoria y aduanera, policía fiscal, policía a cargo de la identificación personal), la PFA opera exclusivamente allí como *policía de tránsito vehicular y peatonal* y como *policía de emergencia*.

Corolario

La normativa que programa la actividad policial, dictada bajo un gobierno de facto, alimenta una racionalidad orientada básicamente al mantenimiento del orden público –soberano y nacional– más que al resguardo de la seguridad ciudadana.

Orgánicamente, la PFA cuenta con una Jefatura, una Subjefatura y once Superintendencias que a su vez se subdividen en Direcciones, Departamentos y Divisiones. Debido al carácter estrictamente federal que posee la fuerza, resulta muy engorroso delimitar qué recursos humanos y materiales destina la fuerza a la Ciudad de Buenos Aires.

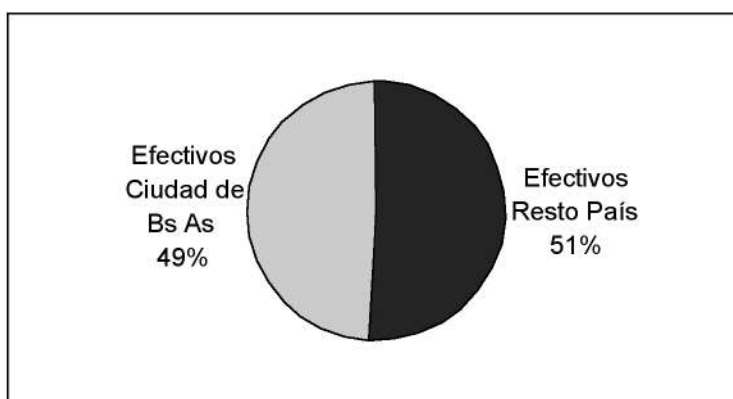
Gráfico 1



Sin embargo, se puede señalar que el organismo que mayor injerencia tiene en la esfera local en lo que se refiere a la planificación de la seguridad urbana es la Superintendencia de Seguridad Metropolitana. Recientemente reformado, este segmento ha quedado conformado por cuatro Direcciones: Comisarías General Norte, Comisarías General Sur, Operaciones y Seguridad en el Transporte⁹. Bajo la dependencia funcional de esta Superintendencia se encuentran los dispositivos institucionales que mayor influencia tienen sobre la seguridad local: las comisarías. En el territorio de 205 Km², y para atender la demanda de sus 3 millones de vecinos¹⁰, la PFA tiene apostadas 53 comisarías en las cuales interactúan los apro-

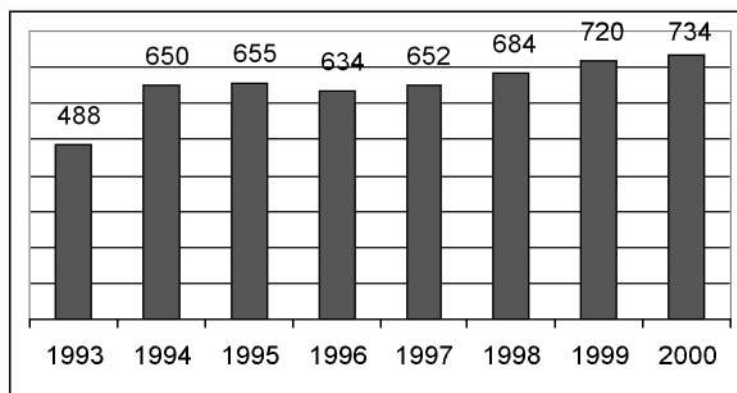
ximadamente 17.500 policías que destina a realizar tareas vinculadas directamente a la seguridad local (un número importante si se considera que en su totalidad la fuerza cuenta con 35.000 hombres)¹¹.

Gráfico 2



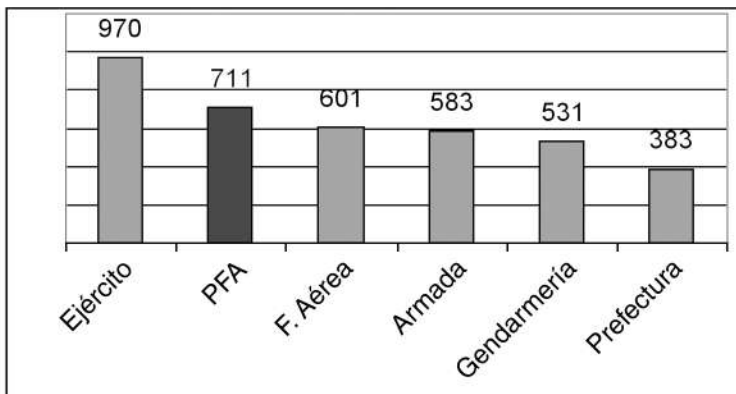
La PFA gasta actualmente más de 700 millones de pesos por año. Esto marca una evolución en el presupuesto efectivamente ejecutado, que va de \$ 488.544.722, correspondiente al ejercicio 1993, a \$ 734.655.703 correspondiente al ejercicio 2000 (Ministerio de Economía de la Nación)¹². El gráfico muestra la evolución en millones de pesos.

Gráfico 3



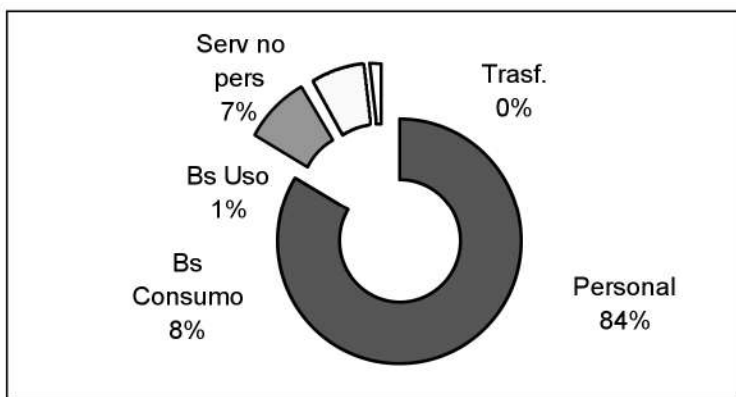
Si se tiene en cuenta el presupuesto 2001, se puede ver que la PFA recibe una masa de dinero importante si se la compara con las otras instituciones armadas nacionales. Aquí se redondean los valores en millones de pesos del crédito vigente 2001 (Ministerio de Economía de la Nación: www.mecon.gov.ar)¹³.

Gráfico 4



Como es característico de las instituciones públicas argentinas, pero también de la mayoría de las instituciones policiales del mundo, la masa más importante de los recursos se destina a cubrir gastos relativos al personal (Ministerio de Economía de la Nación: www.mecon.gov.ar).

Gráfico 5



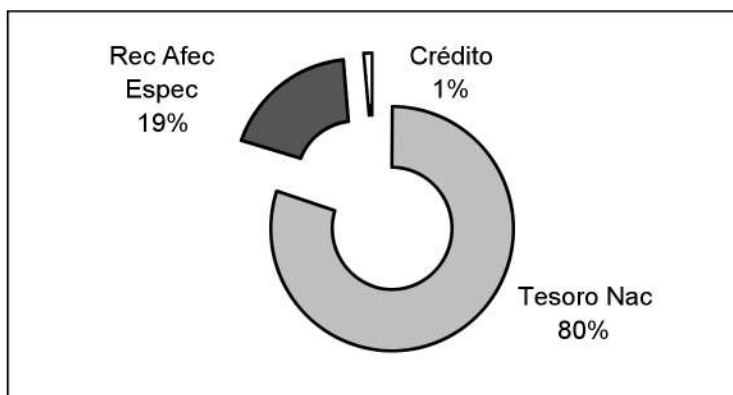
Corolario

Resulta extremadamente difícil saber exactamente qué cantidad de recursos utiliza la PFA en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires. Podría estimarse que el monto que requiere una fuerza para funcionar en Buenos Aires se aproxima a los \$ 500 millones.

Una de las particularidades del presupuesto de la PFA está en que una importante masa de recursos ingresa a la fuerza en concepto de los llamados servicios

adicionales de seguridad que la fuerza policial ofrece a instituciones oficiales o particulares –generalmente bancos y clubes de fútbol localizados en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires– y *servicios vinculados al uso de alarmas*. Para tener una idea de la magnitud de estos recursos basta observar el presupuesto 2001 ((\$ 711 millones-crédito vigente), donde se establece que el 19% del mismo (esto es, \$135 millones), provendrá de este tipo de actividades. En el presupuesto oficial, esta fuente de financiamiento recibe la denominación de “recursos de afectación específica”, ya que los mismos tienen un destino definido: entre otros, el pago de los adicionales a los policías que han realizado el servicio.

Gráfico 6



Corolario

La prestación de servicios adicionales y eventuales muestra cómo en materia policial los límites entre lo público y privado se encuentran debilitados. Por una parte, cabe preguntarse si la institución podría funcionar sin estos recursos; por otra, la utilización de recursos humanos y materiales del Estado por parte de sectores privados (clubes, bancos, etc.) parece contradecir a la lógica de la buena administración de lo público.

Aspectos vinculados a la organización profesional

La vida del policía federal en tanto profesional está regida por la Ley de Personal, norma dictada en 1979 por el último gobierno autocrático que rigiera el país entre 1976 y 1983 (Ley 21.965). Su operatividad fue reglamentada ese último año, antes del retorno a la democracia (Decreto 1866). A través de estas normas se determina que técnicamente es el policía quien goza de *estado policial*, una condición que se adquiere gracias a la formación en los institutos policiales y que tiene como componentes básicos la disciplina, esto es, la subordinación y el respeto a las jerarquías, cargos y antigüedades que están legitimadas por la ley (Decreto 1.866)¹⁴.

La normativa establece tres categorías policiales: primero, el personal superior, o sea los oficiales; el personal subalterno, o sea los suboficiales; los alumnos, o sea los aspirantes a cadetes o a agentes¹⁵. Los cadetes estudian en la Escuela Ramón Falcón durante uno o tres años según el aspirante tenga o no diploma universitario; el aspirante a agente estudia en la Escuela Alberto Villar por un período de seis meses. La PFA cuenta además con la Academia Federal Superior Cesario Cardoso, donde pueden capacitarse sus oficiales, y con el Instituto Universitario, donde se dicta la carrera de abogacía y numerosas licenciaturas.

Corolario

La Ley de Personal, igualmente dictada bajo un gobierno de facto, propicia una brecha significativa entre oficiales y subalternos, que tiene por consecuencia principal el fomento de una cultura policial segmentada, altamente excluyente y poco dinámica en el horizonte del progreso profesional.

En la profesión policial, la cuestión salarial es una de las más problematizadas. Aunque imposibilitados de formar una sindicalización que ofrezca vías de acción legítimas en la mejora de las condiciones de trabajo, los policías federales no han dejado de exponer que sus sueldos son paupérrimos en relación al nivel de responsabilidades asignadas a la institución y a la elevada y constante exposición al riesgo personal.

Cuadro 1

*Escala Salarial (2000)*¹⁶

Personal Superior Oficiales Superiores		Personal subalterno Suboficiales Superiores	
Comisario General (32)	\$ 2.967,68	Sargento Mayor (23)	\$ 1.484,03
Comisario Mayor (30)	\$ 2.715,68	Sargento Auxiliar (23)	\$ 1.242,48
Comisario Inspector (27)	\$ 2.445,01	Sargento Escribiente (21)	\$ 1.119,17
		Sargento 1º (17)	\$ 916,57
Oficiales Jefes			
Comisario (25)	\$ 1.902,27		
Subcomisario (21)	\$ 1.499,06		
Oficiales Subalternos		Suboficiales Subalternos	
Principal (17)	\$ 1.202,24	Sargento (13)	\$ 842,16
Inspector (10)	\$ 981,06	Cabo 1º (9)	\$ 746,92
Subinspector (7)	\$ 860,23	Cabo (4)	\$ 687,64
Ayudante (4)	\$ 753,06	Agente	\$ 644,84
Cadete de 3º curso	\$ 644,84		

La problemática salarial ha dado lugar a una práctica rutinizada de prestación de servicios extras, como adicionales, eventuales o recargas de servicio. Los *adi* -

cionales son servicios de seguridad que la policía cubre en determinados lugares públicos o privados (empresas, comercios, bancos), por los que recibe una contraprestación monetaria que ingresa en las arcas de la institución, la cual posteriormente la liquida en la planilla de sueldos del agente. Los *eventuales* son servicios de seguridad que la institución presta en canchas de fútbol u otro tipo de espectáculos (por ejemplo, conciertos).

Además de estos servicios externos, cada comisario administra *recargas de servicio*, que permiten a los agentes cubrir un turno más que el habitual. En la práctica estos son los adicionales más codiciados, debido a que el agente puede organizar mejor su día, ya que no debe salir de la jurisdicción de la Comisaría. El recurso a estos servicios *extras* es una práctica ya arraigada en la cultura del agente. Si un agente consigue prestar poco más de veinte de estos servicios por mes, duplica su salario, lo que resulta más que significativo.

Corolario

Los bajos salarios, sumados a otros factores, han contribuido a una extrema pauperización del trabajo policial y a una creciente desprofesionalización: policías mal pagos, cansados y estresados por el alto nivel de demanda de servicio tienden a brindar respuestas rutinizadas y poco idóneas para dar solución al problema de los ciudadanos.

Aspectos vinculados a la operatividad policial en el campo de los delitos y las contravenciones

En el plano operativo, la PFA dictó en febrero de 1996 su Plan Estratégico, que establece los lineamientos generales de la acción policial. El fundamento que lo organiza es el reconocimiento de que el sistema de seguridad argentino se encuentra en una crisis y, particularmente, que el sistema penal se encuentra colapsado: en ese contexto, el accionar policial, asentado en viejas estructuras, no hace más que alimentar un círculo vicioso que agrava el problema del control del crimen y la violencia urbana.

El Plan se propone como tarea permanente mantener la unidad y competencia de la PFA, afianzar las relaciones con el poder judicial, mejorar la profesionalización del policía, y consolidar el prestigio institucional. Como objetivo a corto plazo se propone incluir a los vecinos en la solución de los problemas, reorganizar la presencia policial en la calle, y elevar el porcentaje de esclarecimiento de delitos (Policía Federal Argentina, 1996).

En la práctica, la PFA ha acentuado la vieja racionalidad de la “saturación del espacio público” mediante las Rondas Dinámicas con móvil (recorridas en coches patrulleros o motos con radio) y las Paradas Variables (los Rondines que los agentes realizan alrededor de las manzanas).

La planificación de las actividades se realiza en virtud de los llamados Mapas del Delito que cada comisaría elabora en función de los registros de denuncias. Estos mapas se confeccionan con el objetivo de saber qué tipo de delitos y contravenciones son cometidos en la jurisdicción, con qué intensidad, y en qué lugares específicos. Sin embargo, la ausencia de un sistema de informática acorde con la creciente demanda externa que reciben las comisarías, las dificultades materiales de estos segmentos, y la carencia de tiempo de los cuadros policiales, hacen que generalmente estas estrategias operativas obedezcan más al “olfato” o intuición del comisario que al cálculo racional de medios y fines.

Corolario

Teóricamente la actividad policial es un mix preventivo-represivo, pero en realidad no se sabe cómo se distribuye este esfuerzo. No hay indicadores disponibles para evaluar la productividad y la calidad del desempeño de los policías en la tarea de control de ilícitos.

Además de estas tareas orgánicamente prescriptas, el Código Procesal Penal de la Nación destina un capítulo de su Libro II a las funciones que la fuerza policial deber desarrollar en su apoyo a la justicia penal. Debe recordarse que en la normativa procesal argentina la promoción y ejercicio de la acción penal compete al ministerio fiscal (Art. 65). Además, las tareas de investigación pueden quedar, cuando el juez de instrucción lo decida, en manos de los fiscales (Art. 196), y ello ha llevado a crear una nueva relación entre los agentes del ministerio público y la fuerza policial, en la medida que el éxito de la tarea depende de la colaboración mutua. Según lo ordenado por el código, la función policial es: investigar, por iniciativa propia, los delitos de acción pública, cuando haya denuncia o una orden de autoridad competente; impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores; individualizar a los supuestos culpables; y reunir las pruebas para dar base a la acusación.

Las atribuciones que se derivan de las disposiciones procesales muestran que la policía tiene asignada una amplia gama de funciones: recibir denuncias; conservar los rastros materiales hasta la llegada de las autoridades judiciales; apartar las personas mientras se lleven a cabo ciertas diligencias; realizar registros y fotografiar los lugares de comisión del delito; clausurar locales; realizar allanamientos y requisas autorizados por las autoridades judiciales; interrogar testigos –aunque no tomarles declaración; incomunicar por un plazo máximo de seis horas a presuntos culpables; interceptar correspondencia en casos de urgencia; y usar de la fuerza pública en los casos que sea necesario (Art. 184).

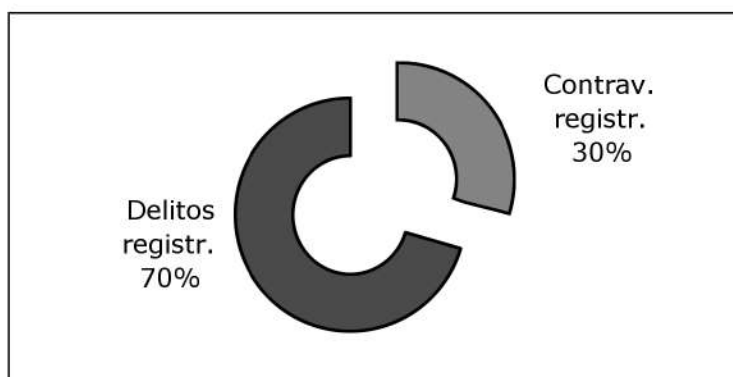
Corolario

En la jurisdicción nacional no existe una “policía judicial” dependiente orgánicamente de la justicia penal, algo que durante muchos años fue considerado una de las causas de la poca efectividad de la investigación criminal.

Actualmente, el debate se focaliza en saber cómo mejorar la comunicación entre el Ministerio Público y los policías, y en acelerar la intervención de los fiscales en los primeros momentos de producido el hecho ilícito.

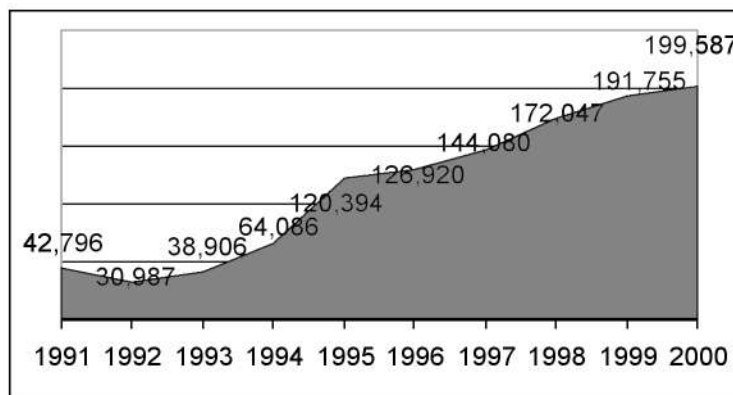
En la actividad de detección de aquellos ilícitos definidos como delitos y contravenciones por la legislación nacional y local, la PFA ha registrado en el año 2000 un total de 284.254 hechos. El registro permite ver que el esfuerzo policial se encuentra encaminado al tratamiento de los delitos en su mayor medida.

Gráfico 7



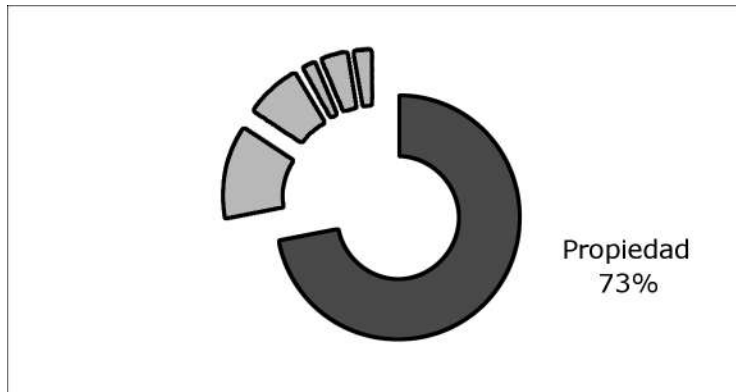
Particularmente en la esfera de los delitos, los registros de la institución muestran que la PFA ha incrementado notablemente su actividad a lo largo de la última década: los acontecimientos registrados policialmente pasaron en Buenos Aires de 42.796 en 1991, a 199.587 en el año 2000.

Gráfico 8



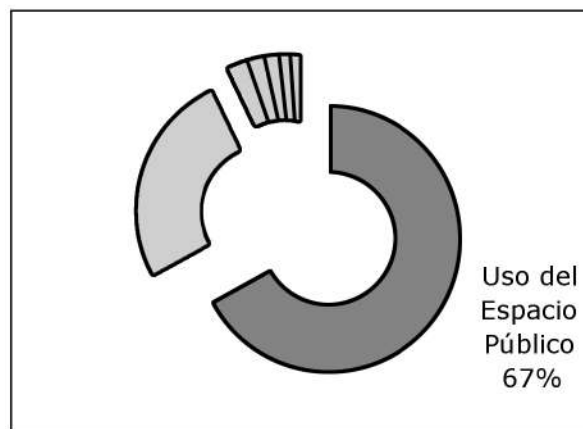
En esta actividad, el mayor esfuerzo ha recaído en la detección de los llamados delitos contra la propiedad, al que la policía dedica más del 70% de su acción. Esto implica decir que la actividad de criminalización policial está orientada hacia los supuestos delitos de robos y hurtos, y sus tentativas.

Gráfico 9



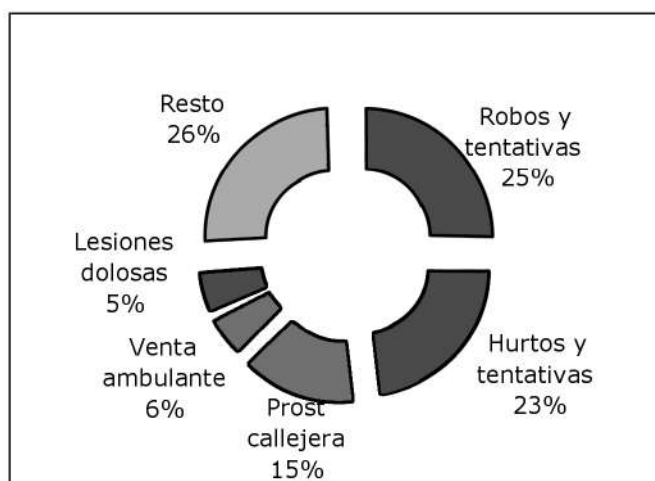
En materia de contravenciones, no hay registros disponibles todavía para conocer la evolución de la década. Se sabe que en el año 2000 fueron registrados en la Ciudad alrededor de 82.642 hechos como contravenciones. En esta esfera, el principal objeto de la actividad policial recae sobre el uso indebido del espacio público, lo que significa que la policía dirige el esfuerzo de contravencionalización principalmente hacia los supuestos hechos de prostitución en la vía pública y a la venta ambulante ilegal.

Gráfico 10



Las estadísticas policiales son, como se sabe, un instrumento pobre para medir aquellas situaciones problemáticas que acontecen en la realidad y que la ley ha calificado de delitos y contravenciones, pero útiles para comprender cómo la institución distribuye su actividad en el campo de los ilícitos: en Buenos Aires, con una policía que se ocupa mayoritariamente de hurtos, robos, prostitución, venta ambulante y lesiones dolosas, resulta más claro y consistente el análisis acerca del tipo de actividad que la institución realiza, y la relación entre estos fines y los medios disponibles para satisfacerlos.

Gráfico 11



Corolario

La estadística criminal indica que la demanda de la actividad policial ha sufrido un incremento importante desde la segunda mitad de la década del noventa.

Corolario

Mientras el mito del buen policía indica que el mejor policía es fundamentalmente aquel que combate contra los grandes criminales y los grandes delitos, los índices estadísticos señalan que la actividad cotidiana del policía se despliega en su gran mayoría en el campo de las incivildades, o de conflictos que requieren de una actividad no necesariamente violenta por su parte.

La actividad policial y la participación social

En los últimos años se ha producido en los países centrales un proceso de reforma de las instituciones policiales en base a la estrategia llamada Policía Comunitaria.

En el plano teórico, una policía de tipo comunitario es aquella que privilegia la seguridad de los ciudadanos por sobre el cuidado del orden público. Aunque la realización práctica de esta reforma ha sido disímil, y la evaluación de sus resultados todavía no permite saber hasta qué punto se ha abandonado la racionalidad policial tradicional, es cierto que una de las consecuencias de este movimiento fue haber puesto en evidencia que la democratización del servicio policial depende en gran medida del mayor compromiso y participación de los vecinos y de una mejor comunicación entre éstos y los policías del barrio.

Aggiornada en el lenguaje de este proceso, la PFA ha promovido la creación de consejos barriales destinados a recepcionar las demandas de los vecinos, realizar diagnósticos sobre las causas de la inseguridad en el barrio, y organizar las posibles soluciones del problema. De esta manera, fueron creados mediante la Orden del Día Nro. 207 del 2 de noviembre de 1998 los Consejos de Prevención Comunitaria, bajo dependencia operativa de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, que debe controlar su desarrollo y mejoramiento. Se promueve que cada Comisaría interactúe con un Consejo. Estos consejos deben estar integrados por entre siete y doce vecinos que representen al “vecindario por su edad, etnia, nivel social y económico”. Los mismos no sólo deben exponer los temas, sino emitir votos que reafirmen sus posiciones frente a los problemas a resolver.

Algunas de las acciones que deben llevar a cabo estos consejos son: proponer métodos de solución pacífica de conflictos; afianzar los lazos entre la policía y la comunidad; investigar cuáles son los problemas del barrio; hacer uso de encuestas e indicadores para medir las variaciones del delito; promover el consenso para la toma de decisiones.

Además de estos consejos –y como antecedentes de los mismos– funciona desde hace años la Asociación de Amigos, una asociación civil que tiene por objeto colaborar monetariamente con la operatividad diaria de la comisaría. Está integrada en su mayoría por los comerciantes de la zona, y funciona como una cooperativa. No tiene el carácter de un consejo de participación comunitaria: en general, los que hacen el aporte mensual exigen que la policía tengan mayor presencia en el entorno de sus propiedades y comercios¹⁷.

Corolario

A pesar de las iniciativas de la institución en abrir centros barriales, la interacción entre la policía y la sociedad civil continúa siendo deficitaria.

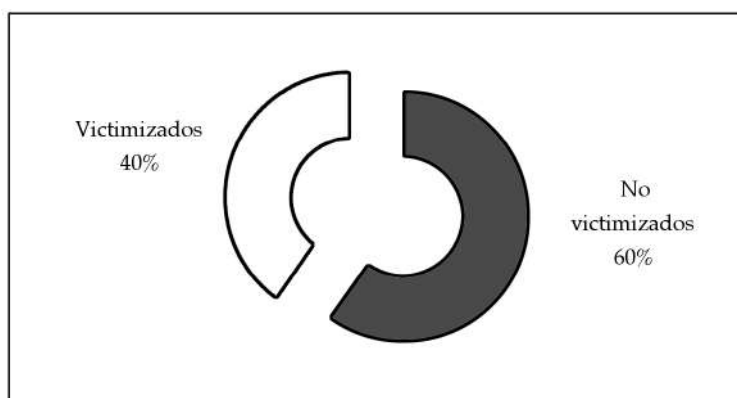
Aunque no hay ningún indicador sobre el resultado de estas actividades, se sabe que estos centros han tenido dificultades para desarrollar una verdadera práctica de participación ciudadana, y han terminado funcionando como meros centros de reclamos por mayor presencia policial o por intervenciones más eficaces sobre aquellos que son percibidos como individuos peligrosos.

La percepción ciudadana de la actividad policial en Buenos Aires

Un primer perfil de la imagen que la sociedad posee sobre la PFA y las autoridades encargadas de cuidar de la seguridad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires puede deducirse de la Encuesta de Victimización que desarrollara el Ministerio de Justicia de la Nación durante el año 2000.

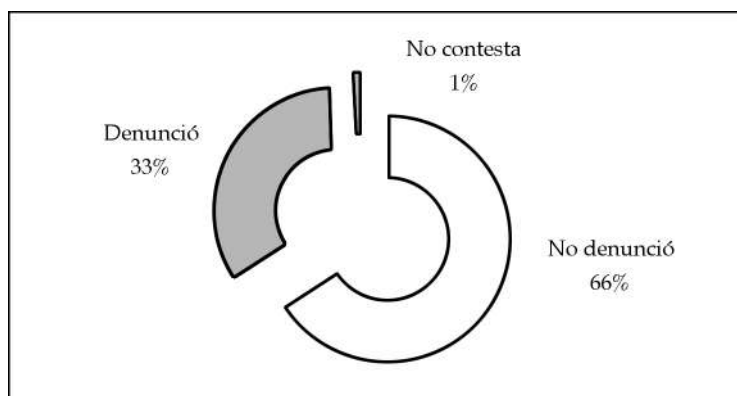
Del total de los encuestados, el 60% manifiesta no haber sido víctima de algún atentado o hecho que pueda ser susceptible de ser sometido a un proceso de legal como contravención o delito. Mientras tanto, el 40% sí se considera víctima de este tipo de hechos (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 12



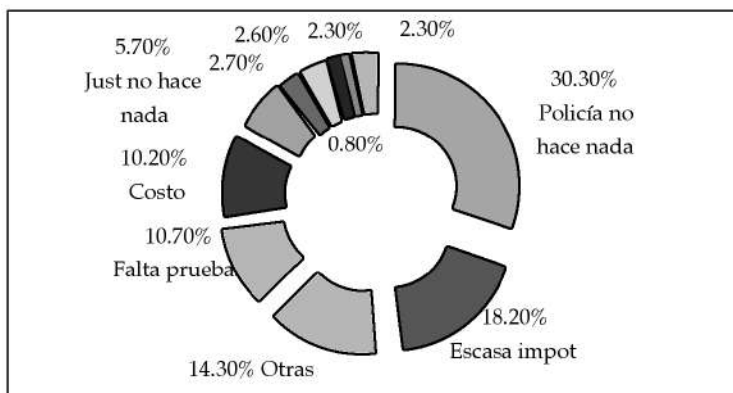
Al ser consultados aquellos que se consideran víctimas sobre la denuncia del supuesto ilícito sufrido, el 66% responde que no ha efectuado la denuncia, el 33% que la ha hecho, y el 1% no sabe/no contesta (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 13



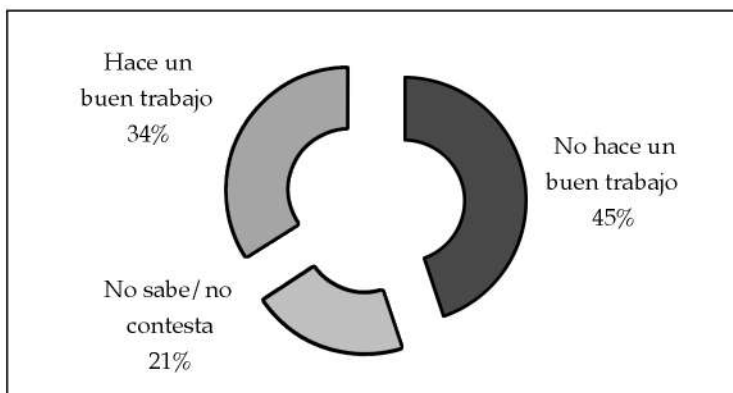
Consultado el motivo por cual no se realizó la denuncia, el 30,3% de aquellos que se consideran victimizados responden que no la hicieron porque la policía no hubiera hecho nada; el 18,2% porque el hecho no tenía demasiada importancia; el 14% por otras razones que no explica; el 10,7% por falta de pruebas; el 10,2% por el costo económico o pérdida de tiempo que implica realizar la denuncia; el 5,7% porque la justicia no hubiese hecho nada; el 2,7% por miedo o temor de represalias de los ofensores; el 2,6% por miedo o disgusto a la policía; el 2,3% porque la policía desaconsejó o desalentó la denuncia; el 0,8% porque no tenía seguro; el 2,3% no sabe/no contesta (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 14



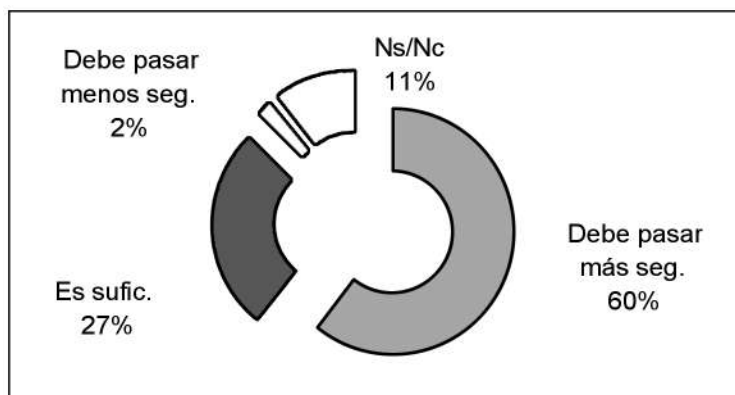
Consultados sobre la evaluación que realizan de la actuación de la policía en el barrio en el campo del control del delito, el 44,9% de los entrevistados considera que dicha institución no realiza un buen trabajo; el 32,2% que realiza un buen trabajo; el 29,9% no sabe/no contesta (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 15



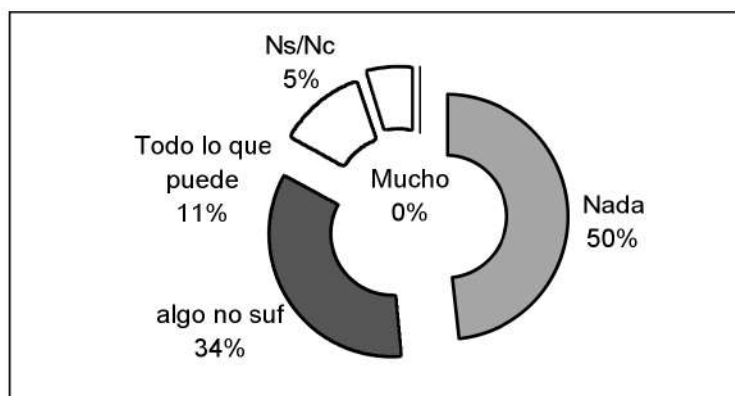
Sobre la evaluación que los entrevistados realizan de la frecuencia del paso de la policía frente a su casa, el 60,6% entiende que debería pasar más seguido; el 26,9% considera que es suficiente y/o está bien; el 1,9% que debería pasar menos seguido; y el 10,6% no sabe/no contesta (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 16



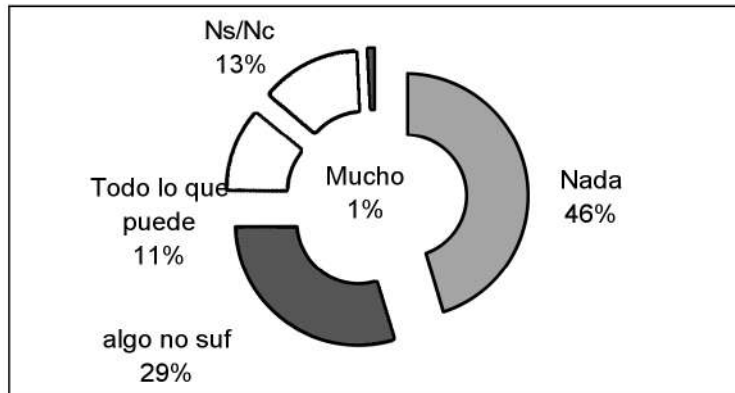
Consultados sobre la actuación del Gobierno Nacional en relación al problema de la seguridad en el barrio, el 48,7% de los entrevistados considera que no está haciendo nada; el 34,3% que está haciendo algo pero no lo suficiente; el 11,3% que está haciendo todo lo que puede; el 5,2% no sabe/no contesta; y el 0,4%, que está haciendo mucho (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 17



En el mismo tipo de consulta, pero referida a la actuación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el 45,3% de los entrevistados considera que no está haciendo nada; el 29,5%, que está haciendo algo pero no lo suficiente; el 11,3%, que está haciendo todo lo que puede; el 13,2% no sabe/no contesta; y el 0,8%, que está haciendo mucho (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 18



Corolario

Sólo un tercio de los conflictos que las personas entienden como ilícitos son denunciados a la policía, lo que muestra claramente la cantidad de hechos que no ingresan al sistema de criminalización o contravencionalización.

Corolario

Una las principales causas del desánimo respecto de denunciar los hechos se localiza en la escasa confianza que las víctimas tienen en la policía, o en su capacidad de investigar y descubrir a los infractores.

Corolario

La percepción ciudadana es que la policía no realiza una buena tarea en la actividad de prevención y control de los delitos que ocurren en la Ciudad.

Corolario

Aunque existe presencia policial en la zona de residencia, los vecinos de Buenos Aires evalúan que la misma debe incrementarse.

Corolario

Los vecinos de Buenos Aires entienden que las autoridades políticas, tanto nacionales como locales, tienen una amplia responsabilidad en el problema de la inseguridad.

La actividad policial y los derechos civiles fundamentales

La cruenta dictadura militar que detentó el poder en la Argentina entre 1976 y 1983 desplegó una política policial eficaz, orientada básicamente a la neutralización y eliminación de aquellos que eran considerados enemigos internos del régimen.

Basada en los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional, esta política convirtió a la policía en un instrumento aceitado de consolidación del orden autocrático. Específicamente, la PFA ha tenido una participación importante en esta lógica autoritaria y en la violación de los derechos fundamentales. Este compromiso con el proceso militar ha creado una profunda brecha entre la policía y la sociedad que todavía no se ha podido cerrar completamente en la era democrática.

Actualmente, la fuerza federal, consciente de su necesidad de participar plenamente del juego democrático, realiza importantes esfuerzos destinados a controlar las actividades que puedan contradecir las garantías ciudadanas fundamentales. Sin embargo, existen todavía bolsones de prácticas arraigadas a la lógica de la omnipotencia policial que están en constante tensión con la legalidad.

Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, y algunas investigaciones judiciales, han puesto de relieve que todavía queda mucho trabajo por realizar en la racionalidad policial en lo que se refiere al ejercicio democrático.

Las principales conductas denunciadas son las siguientes: extorsión y reclamo de comisiones dinerarias a cambio de liberar las zonas, específicamente en el caso de juegos ilícitos, prostitución organizada y la venta callejera; detenciones arbitrarias y trato discriminatorio de los grupos vulnerables (prostitutas, travestis, inmigrantes ilegales, adolescentes de bajos recursos, etc.); fabricación de procedimientos para incriminar falsamente a algunos ciudadanos; maltrato y abusos físicos con los detenidos sospechados de la comisión de un ilícito; uso desmesurado de la violencia en los controles de las zonas periféricas.

Más allá de la enumeración de este tipo de hechos ilícitos, que muchas veces resultan extremadamente difíciles de probar en sede judicial, existen otros indicadores informales sobre las dificultades que tienen los integrantes de la institución policial para aceptar la importancia de la plena vigencia de las garantías. Uno de ellos es los diferentes discursos sobre la política de mano dura que la policía deja oír a menudo.

Luego de la sanción del Código de Convivencia Urbana, en el año 1998, la PFA inició un importante lobby destinado a restituirle los poderes policiales que este nuevo instrumento legal había cercenado. El centro de la controversia giró en torno a las facultades de detención e investigación de aquellos sospechados de delinquir, la legalización de la prostitución callejera y la desaparición de la figura del merodeador (Palmieri, Pochak & Lekerman, 2001[a]: 122).

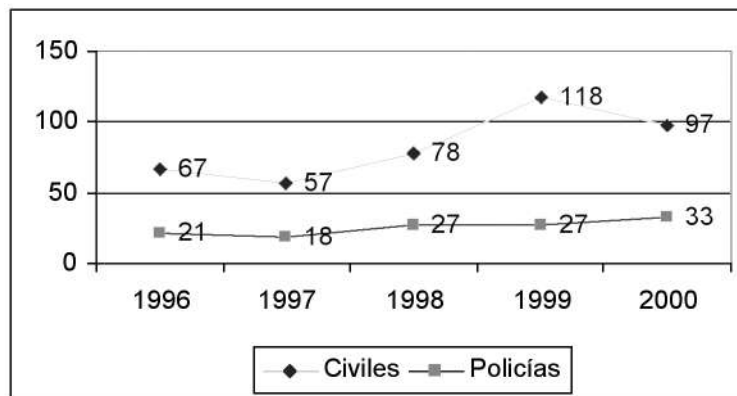
El resultado fue que la Legislatura de Buenos Aires terminó modificando el Código de Convivencia en dos de las esferas que la institución policial cuestiona-

ba: por una parte se sancionó la oferta y demanda de servicios sexuales en los espacios públicos con una tipología “mucho más amplia, confusa y ambigua que la contenida en los viejos edictos de principios de siglo” (Art. 71), y por otra se facultó a la policía para detener a los contraventores que no pudiesen acreditar su identidad y conducirlos ante el Ministerio Público (Art. 36 bis) (Palmieri, Pochak & Lekerman, 2001[a]: 123)

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) analiza desde hace varios años la distribución y consecuencias del uso de la violencia en las acciones de represión y control del delito que realiza la PFA. Los indicadores que ha confeccionado, cuya fuente es la prensa escrita, permiten medir el número de muertos policiales y civiles que resultan de los distintos tipos de actividad que el personal policial federal desarrolla en la Ciudad de Buenos Aires y en el Conurbano bonaerense (www.cels.org.ar).

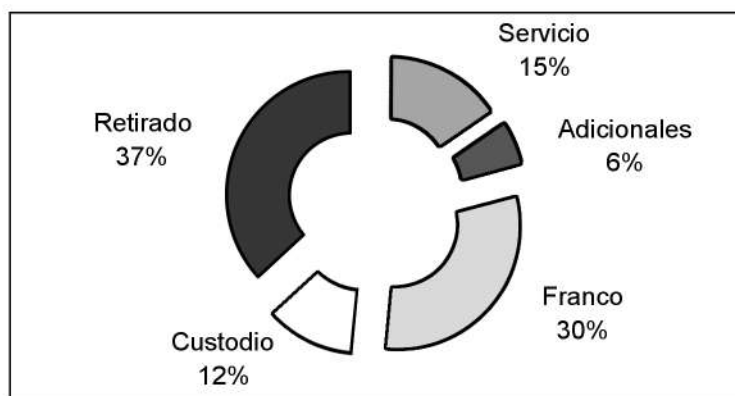
Gráfico 19

Civiles y funcionarios policiales muertos en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense (Palmieri, Pochak & Lekerman, 2001[a])



Si bien todavía no resulta posible establecer las circunstancias en que se producen estas muertes, el análisis de la condición laboral de los policías muertos deja ver que sólo un 15% se encontraba de servicio, esto es, en una situación de plena responsabilidad y competencia profesionales. Se supone que policías retirados aún contratados para prestar servicio en la fuerza o policías de franco no se encuentran en situación de responder óptimamente a una racional distribución de la violencia (www.cels.org.ar).

Gráfico 20



Corolario

Luego de veinte años de regímenes democráticos, los derechos humanos fundamentales siguen siendo una referencia ex-céntrica a la racionalidad policial. Los policías continúan vinculando estas ideas como propias de un sistema blando, que protege abusivamente los derechos de los delincuentes, recorta indebidamente los poderes de policía y, en última instancia, favorece el desorden social.

Corolario

Los discursos de mano dura y los *lobbys* por más poderes policiales continúan siendo un recurso de tipo corporativo que nunca verifica sus resultados positivos en la práctica, aún si se toma el “orden social” como pauta de lo que debe ser el objetivo de la policía. Aún más, en el marco de un sistema de seguridad pública colapsado, y con la complejidad que han adquirido los ilícitos en la actualidad, mayores atribuciones generan al mismo tiempo una mayor demanda social y política de eficacia que la institución está lejos de poder satisfacer.

Corolario

El aumento de la violencia social no justifica una respuesta más violenta del aparato policial, sino una mayor capacitación y profesionalización.

La problemática policial frente a la autonomía política de Buenos Aires

Desde la década pasada se han producido en el país, y en particular en Buenos Aires, una serie de importantes acontecimientos políticos que parecen enca-

minados a impactar en la problemática de la gestión policial de la Ciudad: la reforma de la Constitución Nacional, realizada en 1994, transformó el estatuto político de la Capital del país, permitiendo que Buenos Aires se convirtiese formalmente en una Ciudad Autónoma. Este proceso, ratificado luego con la nueva constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996, estableció las bases legales para que la seguridad sea provista por el Gobierno local, para lo cual éste debía disponer de un servicio policial propio¹⁸.

Existe, de esta manera, una problemática de orden jurídico-político que da especificidad a la llamada *cuestión policial* de Buenos Aires con relación a las cuestiones policiales provinciales, compuesta, en su formulación básica, de los siguientes elementos:

1 La institución que presta servicios policiales en Buenos Aires es una fuerza federal:

- cuya tradición enraíza en los orígenes mismos de la ciudad y que, por tanto, reclama para sí el privilegio de pertenencia y conocimiento del ámbito local;
- que depende de las autoridades nacionales y cuya misión es atender intereses nacionales.

2 Por mandato de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobierno Autónomo debe proveer el servicio de seguridad y, para ello, el Poder Ejecutivo local debe disponer de una fuerza policial bajo su mando. Esto supone:

- la creación de una *Policía de la Ciudad Autónoma*, sea a través de la organización de una nueva estructura orgánica y funcional, a través del traspaso de los organismos de la PFA que prestan servicios locales, o a través de una solución intermedia.
- la formulación de una *Política policial local* que permita al Gobierno organizar las prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires¹⁹.

Teniendo en cuenta estos elementos, el proceso de autonomía de Buenos Aires ha originado una aguda paradoja en lo que se refiere estrictamente a la gestión policial en la ciudad: por un lado, el nuevo proceso político ha abierto una posibilidad histórica única para definir un nuevo campo de organización, comando y control de una fuerza policial. En una sociedad que luego de muchas frustraciones apuesta a consolidar sus instituciones democráticas, la policía podría renovar sus prácticas, reencontrarse con la ciudadanía, jerarquizar su profesión; podría, en suma, activar su compromiso con el Estado de Derecho en pos de una mejor convivencia ciudadana²⁰. Por otro, este proceso de autonomización de Buenos Aires ha producido una notable incertidumbre en el interior de la fuerza, que no vislumbra cuál será su más próximo destino: el principal problema que se avizora en el interior de la fuerza es la escisión de la PFA, considerada por sus inte-

grantes como la institución policial más prestigiosa del país y, consiguientemente, la pérdida de estatus profesional para todos aquellos policías que pasen a depender del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Frente a este problema, las dos administraciones autónomas que han gobernado la Ciudad de Buenos Aires se han mostrado indiferentes e, incluso, esquivas a cumplir con el mandato constitucional que prescribe la creación de una policía propia. Los gobernantes han renunciado así a marcar la pauta en el corazón mismo de la política –y de la reivindicación de la autonomía política: allí donde se legitima el uso de la fuerza y, por tanto, donde se define una de las relaciones más intensas que el Estado puede establecer con la sociedad.

Corolario

La metrópolis más importante del país padece no sólo la ausencia de una fuerza propia sino también la ausencia de una política policial local destinada a establecer qué tipo de gestión policial es más adecuada para los habitantes de Buenos Aires.

Hacia la formulación de una política policial democrática para la Ciudad de Buenos Aires: la necesidad de construir una nueva racionalidad policial

Una política policial democrática se compone de un núcleo esencial y cuatro elementos prescriptivos (Bayley, 2001).

Núcleo Esencial

Es el Estado quien posee el monopolio de la fuerza pública, pero es a los ciudadanos mediante sus representantes a quienes compete definir de qué manera ese uso monopólico garantiza mejor la libertad, la seguridad y la justicia.

Elementos prescriptivos

La policía es garante y soporte del orden democrático: la legalidad y, en especial, los derechos humanos fundamentales, no son sólo un límite para la actividad policial sino más bien un marco de referencia positivo.

La policía debe atender prioritariamente los intereses y necesidades de los individuos: los conflictos humanos, y no los conflictos gubernamentales, constituyen el objeto privilegiado de la policía.

La policía debe ser transparente en su accionar: la institución policial debe

abrir canales institucionales que incrementen la visibilidad desde la sociedad y evitar las prácticas corporativas que la obstaculizan.

La policía debe ser controlada por la ley: la responsabilidad policial debe ser juzgada por los órganos judiciales competentes y no debe quedar librada a meras decisiones de tipo político-partidario.

Bajo los lineamientos de una Política Policial de este tipo, el futuro Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debería iniciar un proceso de reformas institucionales destinadas a que la Ciudad cuente con una fuerza policial local. Considerando que ello es una obligación constitucional no negociable, pero también siendo concientes de las escasas posibilidades que existen para realizar una inversión política y financiera de tal magnitud en un momento en que el país vive una de las crisis más agudas de su historia, habría que pensar en un programa realista de corto, mediano y largo alcance.

En un primer momento el Gobierno de la Ciudad debería realizar con la PFA un Contrato Local de Seguridad. Para la realización del mismo habría que considerar los siguientes elementos²¹: realizar un diagnóstico sobre los problemas de la seguridad lo más localizado posible en los diferentes barrios o zonas de la Ciudad; definir objetivos específicos de la actuación de la policía según lo que resulte del diagnóstico y en función de las necesidades específicas del Gobierno de la Ciudad; favorecer una comunicación eficiente entre las agencias del Gobierno y la PFA; delimitar con claridad qué recursos humanos y materiales deben emplearse para satisfacer las necesidades locales; fijar el aporte económico que debe realizar la Ciudad para mejorar la prestación del servicio policial; fijar un sistema de rendición de cuentas de la actuación policial en la jurisdicción de la Ciudad.

En un segundo momento el Gobierno de la Ciudad debería preparar el diseño institucional de la futura Policía de la Ciudad Autónoma. Para ello debería tener en cuenta por lo menos los diez elementos operativos más importantes que derivan de una Política Policial Democrática:

- realizar una estrategia sistémica que exponga racionalmente cuáles son los fines de la reforma, los medios disponibles para alcanzarlos y las etapas de su realización;
- identificar los cuadros policiales que liderarán el proyecto de creación y posterior administración de la Policía de la Ciudad Autónoma;
- realizar una consulta profunda en todas las jerarquías policiales que prestan servicios policiales en la Ciudad acerca de las dificultades que encuentran en su trabajo;
- privilegiar las transformaciones en los sistemas educativos y de entrenamiento de los policías más que los cambios de organización formal y los reemplazos del personal;

- mostrar que el proyecto redundará en una mayor profesionalización de los cuadros policiales y en una mejor integración de los mismos con el resto de la sociedad;
- invertir prioritariamente en la mejora de los beneficios salariales, sociales y laborales más que en recursos materiales propiamente policiales;
- fomentar el contacto profesional entre los cuadros policiales y profesionales de otras áreas, así como también la formación de redes de trabajo con instituciones policiales que recientemente han encarado una reforma exitosa;
- supervisar con atención los resultados logrados en cada etapa de modo que puedan corregirse los errores y no se inhiba la realización de la etapa siguiente;
- crear un grupo de veedores de las organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia con capacidad para transparentar los resultados de la reforma;
- evitar que la transformación institucional no cree un vacío en la prestación del servicio policial que pueda producir escepticismo dentro de la fuerza y resistencia en la sociedad sobre las posibilidades del proyecto.

En un tercer momento el Gobierno de la Ciudad debería realizar el traspaso definitivo de los recursos humanos e institucionales necesarios para contar con una fuerza policial autónoma. Una Política Policial Democrática indica que la nueva institución debe orientarse según los siguientes parámetros organizacionales:

- apertura institucional con la autoridad política responsable de decidir la oportunidad y formas en que corresponde reivindicar el uso de la fuerza legítima;
- proximidad pública del personal policial respecto de las demandas de los vecinos;
- proactividad eficaz en la administración de los conflictos que evite el agravamiento de los mismos;
- coordinación productiva con los mecanismos de seguridad no públicos (agencias privadas de seguridad o prácticas de tipo comunitario);
- sindicalización del personal policial que permita ejercer una lucha más democrática por mejores condiciones de trabajo;
- profesionalización y especialización en las distintas oportunidades y formas en que se debe reivindicar el ejercicio de la fuerza legítima;
- dignidad y autoridad fundadas en la capacidad para disminuir el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos;
- evaluación de productividad y desempeño de la actividad policial basada, más que en el esfuerzo bruto, en el impacto o resultado alcanzado;
- definición de estrategias de cuidado del orden y seguridad urbana a través de pactos locales de seguridad donde participen la comunidad e instituciones de bien público;
- responsabilidad institucional y personal sin condicionamientos gubernamentales.

Conclusión

De esta primera aproximación a la gestión policial que se desarrolla en la Ciudad de Buenos Aires, es posible extraer una serie de conclusiones.

En primer lugar, es posible decir que, en un sentido estricto, lo policial *no existe*: no es más que un nombre que sirve para designar en un momento y lugar determinados un conjunto de prácticas destinadas a reivindicar el monopolio de la violencia estatal legítima y, de esta manera, promover un determinado orden social.

En esa línea, la policía, como institución del Estado, tiene un carácter instrumental: son los gobiernos los deciden de qué manera y con qué instrumentos debe reivindicarse el uso monopólico de la violencia legítima y cuál es el sentido del orden social. Así, lo policial es un puro evento político: es la política policial la que determina qué es lo que debe hacer la policía²².

La historia de la PFA muestra bien este carácter instrumental: su sentido institucional ha variado según los vaivenes políticos por los que ha atravesado el país y, en particular, la Ciudad de Buenos Aires. Su rica tradición en la Ciudad muestra que la pérdida de su carácter local en provecho de satisfacer intereses nacionales estuvo ligada a la contingencia histórica de un gobierno que entendió que el país necesitaba coordinar las diversas policías provinciales.

En segundo lugar, es posible verificar que, en sus casi sesenta años de fuerza federal, la PFA ha construido una importante identidad institucional y profesional que la convierte una organización policial de referencia en el contexto policial nacional. Este prestigio le ha permitido definir un *status quo* lo suficientemente fuerte como para contener las demandas externas de cambio o aquellas reformas que pretendan mutar su tradición.

Esto no ha dejado de ser problemático si se consideran las importantes transformaciones políticas y sociales que ha vivido el país en las últimas dos décadas. Por una parte los compromisos autoritarios con la última dictadura militar, y por otro la ausencia de decisiones de las autoridades democráticas destinadas a definir una política policial adecuada a los nuevos tiempos, han impedido que la policía satisfaga plenamente la demanda social por contar con una institución policial más transparente y confiable.

En tercer lugar, al analizar la organización profesional de la PFA se verifica que los principales nudos problemáticos son por una parte los rasgos autoritarios que todavía persisten en el horizonte cultural de la policía: el problema continúa siendo que la legalidad del orden democrático es pensada y actuada por los policías como un límite a su actividad y no como el fundamento que debe ser consolidado y alimentado. Por otra parte, se encuentra el problema de la profesionalización. Los bajos salarios y la prestación de servicios adicionales, sumados a la mayor disponibilidad que exige el aumento de la violencia social, impiden que el

policía pueda disponer siquiera de los medios educativos y de entrenamiento que los nuevos tiempos reclaman.

En cuarto lugar, la transformación del estatuto político de Buenos Aires abre una importantísima posibilidad para transformar la racionalidad policial, de modo que el problema del mantenimiento del orden social adquiriera un contenido sustantivo y sea definitivamente *orden democrático*. Además, entendida como reforma de estado y no como un mero traspaso institucional, la creación de la policía de la ciudad permitiría trabajar en una mejora real de las condiciones profesionales y, por tanto, en la promoción de una labor más eficiente y en una productiva integración del policía con la sociedad. En este sentido, en Buenos Aires no hay un debate por hacer, sino una prescripción constitucional que cumplir: los ciudadanos de la ciudad deben contar con una policía propia y adecuada a sus necesidades urbanas.

En suma, analizada desde el punto de vista de su racionalidad, la gestión policial en la Ciudad de Buenos Aires presenta serios inconvenientes para legitimar su presencia y acción en la sociedad como instrumento de un Estado democrático o, por lo menos, de un Estado en vías de democratización.

Desde que Juan Bautista Alberdi, uno de los inventores de la nación, pensó a la Argentina como un país moderno, sabemos que la apuesta por una *república verdadera* exige ciudadanos capaces de asumir las arduas obligaciones del estadio republicano, pero también políticos cuya vocación sea colocar, como le gustaba decir a Maquiavelo, “la grandeza de la patria por encima de la salvación de sus almas”.

Sabemos también cómo la renuncia a estas exigencias políticas por parte de unos y otros produjo en el país enormes frustraciones. Transformar la racionalidad policial es una de las vías más efectivas para dar autenticidad a la república, ya que a través de aquella el poder es tomado en su acción más productiva: la de engendrar más poder, pero también producir los sujetos políticos capaces de equilibrar su ejercicio.

Bibliografía

- Albrecht, H. J. 2000 “Transnationale Kriminalität und internationale Instrumente zu ihrer Bekämpfung”, en *Congrés internacional sobre les eines per a l'analisi de la seguretat. L'estat de la recerca* (Barcelona) Juny.
- Bayley, D. 2001 *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it?* (Washington: Departament of Justice).
- Bittner, E. 1970 *The functions of the police in modern society* (Cambridge: Oerlgeslager, Gunn et Hain).
- Bittner, E. 1974 “Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police”, en Jacobs, H. (ed.) *The potential for reform of criminal justice* (California: Sage).
- Bratton, W. 1998 “Crime is down in New York City-Blame the Police”, en Norman, D. (org.) *Zero Tolerance. Policing a free Society* (London).
- Briceño León, R. et alii 1997 “Comparando violencia y confianza en América Latina”, in *Revista Venezolana de Ciencias Sociales* (Caracas) Vol. 3, N° 2-3
- Brodeur, J. P. 1984 “La police, mythes et réalités”, in *Criminologie* (Montreal) Vol. XVII, N° 1.
- Brodeur, J. P. 1990 “Police et sécurité en Amérique du Nord: bilan de recherches récentes”, en *Cahiers de la sécurité intérieure* (Paris: IHESI) N° 0.
- Caldeira, C. 1997 “Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro”, en *Tempo social* (São Paulo: USP).
- Cano, I. 2001 *El control de la actividad policial: el uso de la fuerza letal en Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro) Mimeo.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría 1998[a] *El problema global de la seguridad* (Buenos Aires) Cuaderno N° 271, mimeo.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría 1998[b] *La imagen de las reformas policiales* (Buenos Aires) Cuaderno N° 275, mimeo.
- Chillier, G. 1999 “El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana”, en CELS *Derechos humanos en la Argentina-Informe anual* (Buenos Aires: Eudeba) Enero-Febrero.
- Dammert, L. 2000 “Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina”, en *CEPAL* (Santiago de Chile) Octubre [en prensa].
- Dellasoppa, E. 1999 “Organização como problema: estratégias e racionalidade na Polícia Civil do Estado de Rio de Janeiro”, in *IV° Concurso Clacso-Asdi* (Buenos Aires: Clacso).

Erikson, R. V. 1982 *Reproducing order: a study of police patrol work* (Toronto: University of Toronto).

Estèbe, P. 1997 “Police, justice et politique locales: de l’antagonisme au contrat. Un liba des conseils comunaux de preventions de la deliquance (CCPD)”, in *Collectivités locales et securité. Cahiers de la securité interieure* (Paris: IHESI) N° 16.

Funk, A. 1993 “Le système policier allemand dans le cadre Européen”, in *Systèmes de Police Comparés et Cooperation. Cahiers de la securité interieure* (Paris: IHESI) N° 13.

Fyfe, J. et alii 1997 *Administración de la policía* (México: Mac Graw-Hill).

Gabaldon, L. & C. Birbeck 2000 “Investigación exploratoria sobre la disposición de los agentes policiales de usar fuerza contra el ciudadano”, ponencia presentada en la *Primera Reunión del Grupo Violencia y Sociedad* (Caracas) Enero.

Gleizal, J. J. 1994 “L’état, les collectivites locales et la securité: concepts et politiques”, in *Collectivités locales et securité. Cahiers de la securité interieure* (Paris: IHESI) N° 16.

Hesse, H. 1999 “Fixing broken windows and bringing down crime. Die new yorker Polizie strategie der neuziger Jahre”, in *Kritische Justiz* (Frankfurt) Jg. 32, Heft.

Jobar, F. 1999 *Les violences policières. État de recherche dans le pays anglo-saxons* (Paris: L’Harmattan).

Levy, R. 1999 “Neighborhood versus Europe: The Dilemma of French Policing”, en Hood, R. & N. Courakis *The changing face of crime and criminal policy in Europe* (Oxford: Oxford University).

Levy, R. 2000 “Du flagrant délit au traitement en temp réel: 130 ans de procédures pénales rapides”, in Van der Dag, T. *Vernel recht* (Amsterdam: Hanboek).

Levy, R. & R. Zaubermann 2000 “La police, les minorités et l’ideal républican français”, comunicación a la *International Conference on Instrumens to Analise Security. Current state of research* (Barcelona: Police Academy of Catalonia) 13-15 Junio.

Maier, J. 1996 “Breve historia institucional de la Policía Argentina”, in Waldmand, P. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina* (Medellín: Dike).

Maier, J. et alii 1996 “El papel de la policía en la Argentina y su situación actual”, en *Ensayos sobre la policía en América Latina* (Medellín: Dike).

- Manning, P. K. 1977 *Police work: the social organization of policing* (Cambridge: MIT Press).
- Marteau, J. F. 2000 *Informe sobre gestión de seguridad en la Ciudad de Buenos Aires*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Buenos Aires).
- Marteau, J. F. 2001 “Penas definitivamente perdidas? Problemas de legitimación del sistema penal en la era de la globalización”, en *Más derecho? Revista de ciencias jurídicas* (Buenos Aires) Año II, Tomo II.
- Martin, G. & I. Gariboldi 1999 *Informe final sobre el problema de la seguridad en la ciudad de Buenos Aires para el Gobierno de la Ciudad y las Naciones Unidas* (Buenos Aires) Mimeo.
- Martínez, J. et alii 1998 “Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas”, en Izaguirre, I. (ed.) *Violencia social y derechos humanos* (Buenos Aires: Eudeba).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación 2001 *Encuesta de victimización* (Buenos Aires) Mimeo.
- Monjardet, D. 1993 “Le modele français de police”, in *Systèmes de Police Comparés et Cooperation. Cahiers de la sécurité intérieure* (Paris: IHESI) N° 13.
- Monjardet, D. 1996 *Ce que fait la police. Sociologique de la force publique* (Paris: La Decouverte).
- Monjardet, D. 1999 “La police de proximité: ce qu’elle n’est pas”, in *Revue française d’administration publique* (Paris) N° 91.
- Monjardet, D. 2000 “Étique policière, une equation à cinq inconnues”, in *Étique publique* (Paris) Vol. 2, N° 1.
- Palmieri, G. 1999 “Detenciones por averiguación de antecedentes en la Ciudad de Buenos Aires”, in CELS *Informe Derechos Humanos en la Argentina 1998* (Buenos Aires: Eudeba).
- Palmieri, G.; A. Pochak & V. Lekerman 2000[a] “Estadísticas sobre el uso de la violencia y casos destacados de violaciones a los derechos humanos”, in *Derechos humanos en la Argentina. Informe anual CELS* (Buenos Aires: Eudeba).
- Palmieri, G.; A. Pochak & V. Lekerman 2000[b] “La violencia de las políticas de seguridad”, en *Derechos humanos en la Argentina. Informe anual CELS* (Buenos Aires: Eudeba).
- Pasalaqua, E. 1999 “El ser o no ser de la policía comunitaria. Una mirada argentina”, en *Milenio* (Buenos Aires: Centro de Estudios de Sociedad y Seguridad, Universidad Nacional de San Martín) Año 2.
- Pecce, M. 2001 *Coparticipación federal de impuestos* (Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad).
-

- Reiner, R. 1992 *The politics of the police* (Hemel Hempstead: Wheatsheafs).
- Reiner, R. 1993 “Du mythe a la réalité: le modèle britannique”, in *Systèmes de Police Comparés et Cooperation. Cahiers de la sécurité interieure* (Paris: IHESI) N° 13.
- Robert, P. 1997 “Sur l’insecurité et la delinquance”, in *Revue Française de Sciences Politique* (Paris) Vol. 47, N° 5.
- Rodríguez, A. 1999 *Cuatrocientos años de policía en Buenos Aires* (Buenos Aires: Editorial Policial).
- Seagrave, J. 1997 *Introduction to policing in Canada* (Ontario: Prentice-Hall).
- Shearing, C. 1993 “Public and private policing”, in *Modern Policing* (Chicago: The University of Chicago Press).
- Shearing, C. & P. Stenning 1983 “Private security: implications for social control”, in *Social problems* (Toronto) Vol. 30, N° 5.
- Sigal, E. et alii 1998 *El final de la maldita policía?* (Buenos Aires: FAC).
- Skogan, W. 1990 *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in American Cities* (New York: The Free Press).
- Skogan, W. 1993 “La police communautaire aux États-Unis”, in *Systèmes de Police Comparés et Cooperation. Cahiers de la sécurité interieure* (Paris: IHESI) N° 13.
- Smulovitz, C. 2001 *Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile. Lecciones de una experiencia incipiente* (Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella).
- Tavares Dos Santos, V. 1997 “A arma e a flor. Formação da organização policial, consenso e violencia”, in *Tempo social* (São Paulo: USP).
- Thölke, E.; J. F. Marteau & A. Montbrun 2001[a] *La política de seguridad de Buenos Aires. Lineamientos del Plan Estratégico* (Buenos Aires: Secretaría de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Ciudad) Documento de trabajo.
- Thölke, E.; J. F. Marteau & A. Montbrun 2001[b] *Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Lineamientos programáticos para su creación. Hacia una nueva policía: la definición de una política policial* (Buenos Aires: Secretaría de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Ciudad) Documento de trabajo.
- Thölke, E.; J. F. Marteau & A. Montbrun 2001[c] *Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Lineamientos programáticos para su creación. Estructura de las leyes orgánicas y de personal* (Buenos Aires: Secretaría de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Ciudad) Documento de trabajo.

Tiscornia, S. 2000 *Detenciones: facultades y prácticas policiales* (Buenos Aires: CELS).

Tiscornia, S. & A. Oliveira 1998 “Estructura y prácticas de las policías en la Argentina”, en *CED* (Santiago de Chile).

Weber, M 1976 (1922) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden soziologie* (J.B.C. Mohr: Tubingen).

Zaubermann, R. 1997 “Le traitement de vols et cambriolages par la gendarmerie nationale en France”, in *Deviance et Société* (Génève) Vol. 21, N° 4.

Zaubermann, R. 1998 “Le répression des infractions routières: le gendarme comme juge”, in *Sociologie du travail* (Paris) N° 1.

Notas

1 El problema de racionalidad policial está ligado estrechamente al problema de la legitimidad policial. El primer problema dice respecto a la orientación institucional de la policía y a cómo la misma sopesa los fines elegidos con los medios disponibles, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí. El problema de la legitimidad dice respecto a la capacidad de la policía de orientar la conducta de los individuos en función de un modelo de acción posible. En ese sentido, una institución policial que no consigue promover un sistema de creencias sobre la legitimidad de sus prácticas es irracional (Weber, 1976).

2 En español contamos sólo con el sustantivo ‘policía’. El portugués conserva el verbo *policar* que significa vigilar. El verbo francés *policer* denota bien el sentido político de la palabra: significa pulir las costumbres bárbaras, civilizar. Entre las lenguas germánicas, el inglés es muy rico en este campo: además del sustantivo *police*, con sentido similar al descripto arriba, tiene el verbo *to police* del que construyen el sustantivo *policing*, que hace alusión a la actividad de mantener el orden sin que esto signifique que sea la policía quien haga, sino también la comunidad o las organizaciones privadas.

3 El gallo es el símbolo onomástico de la PFA.

4 La historiografía policial indica como primer antecedente de las funciones denominadas policiales, las actividades que desempeñó el *Intendente de Policía* a fines del siglo XVIII. Se trataba de tareas que tenían un fuerte rasgo local: impulsar el empedrado, limpieza e iluminación de las calles de Buenos Aires y, subsidiariamente, cuidar el mantenimiento del orden público (Rodríguez, 1999: 28).

5 En el año 2002 esta secretaría ha pasado de la órbita del Ministerio del Interior a la órbita presidencial.

6 Como policía de seguridad, la PFA debe realizar las actividades del prevención de delitos, contravenciones o accidentes.

7 Como policía judicial, la PFA es auxiliar de la justicia y debe cumplir con las actividades que dispongan las autoridades judiciales o fiscales federales y nacionales. Esto no implica una subordinación permanente de la policía a los órganos de la Justicia y el Ministerio Público, sino sólo una apoyatura funcional en los casos específicamente prescriptos.

8 Esta actividad de la policía se encuentra regulada desde 1998 por el Código Contravencional (Ley 10) y la Ley de Procedimientos Contravencionales (Ley 12), que puso fin a la antigua facultad policial de definir las faltas y el procedimiento de actuación por medio de Edictos dictados por la Jefatura. Pasados un par de años desde la vigencia del Código de Convivencia Urba-

no, habría que volver a examinar con más profundidad lo que sucedió cuando este instrumento legislativo fue sancionado: la reacción corporativa de la institución policial que anunciaba el comienzo de una grave crisis de seguridad urbana, la catarsis colectiva de ciertos vecinos que reclamaban más policías en la calle y más facultades para reprimir las faltas y los delitos, y la actitud dubitativa de muchos de los actores políticos que habían permitido que el tema de la seguridad ingresara a las campañas electorales de forma mercantilizada y por lo tanto vaciado de sentido, constituyen acontecimientos más que significativos para entender el nuevo curso que han tomado el debate y las prácticas públicas de la seguridad urbana en Buenos Aires.

9 La reforma fue dispuesta en el Orden del día 9/10/2000.

10 Considérese que diariamente más de un millón y medio de personas llega a Buenos Aires a trabajar, provenientes la mayoría de las veces, de la Provincia de Buenos Aires.

11 La PFA detenta aproximadamente el 16% del personal policial de Argentina, donde hay alrededor de 210.000 efectivos. Este total está constituido por el personal de las instituciones del Esfuerzo Nacional de Policía que junto a la PFA forman la Gendarmería Nacional (20.000), la Prefectura Naval Argentina (15.000) y las policías provinciales (140.000).

12 Para cualquier cálculo comparativo, téngase presente que por el sistema de convertibilidad monetaria vigente en la Argentina hasta enero de 2002, un peso equivalía a un dólar.

13 La ley de presupuesto fijó una masa de gastos de \$51.232.366.227,- para el año 2001.

14 El estado policial se conserva con el pase a retiro. La superioridad por cargo deriva de la dependencia orgánica: esto significa que emana de las funciones que cada uno desempeña dentro del mismo organismo. La superioridad jerárquica es la que deriva del hecho de poseer un grado más elevado. La superioridad por antigüedad determina que, en igualdad de grado, prima el mayor tiempo en el mismo, el mayor tiempo en la fuerza, o la mayor edad.

15 Para ser aspirante a Cadete de la PFA, la legislación exige tener entre 17 y 25 años, ser soltero o viudo sin hijos, tener una altura entre 1,65 y 1,95 y poseer título secundario. A diferencia de éstos, para ser aspirantes a Agentes se exige una edad de 19 a 35 años y estudios primarios completos. Desde hace algunos años se exige título universitario para ascender a Oficiales Jefes y título secundario para ascender a Sargento 1°.

16 Entre paréntesis se consignan los años de antigüedad aproximados. No se considera la reducción de los salarios públicos del año 2001.

17 Para contrarrestar los déficits de la participación ciudadana en el campo de la seguridad, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha organizado en la órbita de la Dirección de Seguridad y Prevención del Delito, un Plan de Prevención (correlato del Plan Nacional de Prevención del Delito dirigido desde la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios de la Nación) destinado a articular las variadas esferas de la prevención con especial énfasis en las prácticas sociales y situacionales. Las relaciones entre el Plan y la PFA son todavía precarias y están lejos de obedecer a un sistema concertado de actuación.

18 Art. 34 y 35 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

19 Mediante la Ley 24.544, derivada de una exigencia de la Constitución Nacional, se ha obturado la transferencia de la fuerza policial al Gobierno de la Ciudad en virtud de que Buenos Aires sigue siendo el asiento del Gobierno Nacional.

20 Hay que tener presente que una de las esferas más complejas de la autonomía es la económico-financiera. Hay que considerar que la Ciudad de Buenos Aires aporta al sistema de coparticipación federal más del 28% –algo así como 10.000 millones de pesos– de los recursos que lo integran y recibe de él sólo el 1% de los mismos. La Nación y el resto de las jurisdicciones argumentan que la transferencia de la policía al ámbito de la Ciudad debe hacerse sin recursos económicos, ya que la policía gasta hoy en día la mayor cantidad de su presupuesto en la seguridad local. La Ciudad argumenta que con un aporte tan significativo al sistema de coparticipación resulta más que justo que la transferencia sea con el total de los recursos (Pecce, 2001).

21 Estoy pensando en algo similar a los *Contrats locaux de sécurité* creados en Francia mediante la Circular del 28 de septiembre de 1997, que permiten definir una estrategia más localizada de la acción de la *Police Nationale* o la *Gendarmerie*. En el sistema policial canadiense puede encontrarse otro sistema de contractualización: la policía que depende del Gobierno Federal (la *Royal Canadian Mountain Police*) es contratada por los Gobiernos Provinciales y Municipales para prestar el servicio policial en sus jurisdicciones. Esto se justifica en la necesidad de ahorrar expensas sobre todo en aquellas zonas de extensos territorios sin mucha densidad poblacional. El principal defecto del sistema es que las autoridades locales (provinciales y municipales) no tienen casi ningún control en materia de gobierno y rendición de cuentas de la fuerza, que sólo da satisfacciones a las autoridades federales (Seagrave, 1997). En ese sentido el sistema canadiense no ayudaría *a priori* a paliar los problemas que aquí existen.

22 Desde este punto de vista se percibe mejor que lo policial resulta lo más *inmundus* –literalmente *in mundus*: lo mundano, lo que está en el mundo y no

en un campo trascendental o ideal— de lo político y por tanto el lugar por excelencia para hacer jugar las decisiones destinadas a profundizar el sentido de la democracia y consolidar el estatuto ciudadano de los habitantes de Buenos Aires. Este carácter explica en parte la tensión y la incomodidad que la clase dirigente y buena parte de los académicos sienten al tratar los problemas policiales.