

Seguridad, democracia y reforma de la organización policial en la Argentina

Condiciones institucionales, problemática delictiva y dilemas políticos*

Marcelo Fabián Sain**
Mayo de 2003

1) Introducción.

Los procesos de democratización política en países como la Argentina no supusieron la estructuración de aquellas condiciones básicas que hubieran permitido la conformación de un *sistema de seguridad pública*¹ ciertamente eficiente a la hora de identificar, abordar y procesar el conjunto de los conflictos sociales que acarrearán como consecuencia la vulneración concreta de ciertos derechos y libertades ciudadanas, en particular, aquellos conflictos que configuran delitos. Por lo tanto, el retorno de la democracia no solamente no ha significado la consolidación del imperio efectivo de la ley sino que, además, ha supuesto también el ejercicio de un poder ilegal y arbitrario por parte de ciertas agencias públicas o entre sectores sociales, lo que ha redundado en situaciones de violentos abusos de los derechos humanos.²

En efecto, al igual que en otras experiencias regionales, en la Argentina, *el Estado es incapaz de asegurar la efectividad de sus leyes y de sus políticas a lo largo del territorio y del sistema de estratificación social*, moldeando con ello un escenario en el que las relaciones entre ese Estado y la sociedad están signadas por un *bajo grado de institucionalización*.³ Ello, por cierto, no sólo responde a la carencia de recursos

* Versión revisada de la ponencia presentada en el Seminario Internacional “*Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*”, organizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá DC y la Universidad de Los Andes, y realizado en Bogotá, Colombia, el 22 y 23 de mayo de 2003.

** Politólogo y Doctor en Ciencias Sociales. Investigador del Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

¹ Llamaremos *sistema de seguridad pública* al conjunto de instituciones y actores que intervienen en el abordaje, regulación y procesamiento del conjunto de los conflictos sociales derivados de la comisión de *hechos socialmente dañados o ilícitos* mediante el proceso social de *criminalización*. Entre los elementos y actores componentes del sistema de seguridad pública se destacan (i) el Estado a través del *sistema penal* en su conjunto, esto es, las *agencias policiales*, las *agencias judiciales* y el *sistema penitenciario*, así como (ii) la *comunidad* a través de la intervención de sus diferentes agentes o grupos constitutivos.

² PINHEIRO, Paulo Sérgio, “La efectividad de la ley y los desfavorecidos en América Latina”, en MÉNDEZ, Juan, O’DONNELL, Guillermo y PINHEIRO, Paulo Sérgio (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

³ O’DONNELL, Guillermo, “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en *Ibíd.* Véase también: PRZEWORSKI, Adam y otros, *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998, parte I.

institucionales –humanos, organizacionales y funcionales- suficientes y eficientes para encausar los conflictos y problemas existentes en la sociedad sino también a la deficiente capacidad del Estado –en particular, de su sistema de seguridad, policial y judicial- para identificar, procesar y resolver adecuadamente dichos conflictos y problemas y, muy especialmente, para *dar cuenta del crecimiento y complejización del delito* en nuestro país y, como consecuencia de ello, para *prevenir, enfrentar, conjurar y reprimir exitosamente sus diferentes manifestaciones*.

Así, frente a los recurrentes y extendidos procesos de pauperización, marginación y exclusión social que se fueron desarrollando entre los estratos medios y bajos de la población y ante el crecimiento y complejización delictiva, este conjunto de situaciones y tendencias institucionales dieron cuenta de una marcada *desafección* del Estado a la hora de imponer la ley y, como contraparte de ello, de la paulatina consolidación de una *ciudadanía de baja intensidad*, entendiendo a ésta como la negación de los derechos liberales típicos de todo Estado democrático aun en situaciones en las que existe plena vigencia de los derechos políticos constitutivos de una democracia formal.⁴

En la Argentina, estas tendencias han sido notables. El estrepitoso aumento de la violencia y la criminalidad así como el profundo deterioro del sistema institucional de seguridad observado durante los últimos años han dado lugar a una profunda crisis en materia de seguridad, crisis que tuvo en el *colapso del sistema policial* una de sus expresiones más elocuentes. Estos asuntos, asimismo, no ha sido siempre apropiadamente analizada, lo que, por cierto, ha impedido elaborar *lineamientos estratégicos para la modernización del sistema policial en sintonía con los parámetros de eficiencia y legalidad que debe regir su funcionamiento y organización*.

En este contexto, un abordaje integral de la problemática de la seguridad pública en la Argentina implica dar cuenta de dos aspectos centrales de dicha cuestión, a saber:

- (i) las *formas tradicionales de organización de los sistemas policiales* de nuestro país y de las modalidades habituales de prevención e investigación criminal; y
- (ii) la *actual problemática del delito, su aumento y su complejización y, en particular, la estructuración de ciertas modalidades particulares de criminalidad organizada*.

Del contraste entre estas dos dimensiones surge con claridad el *profundo anacronismo y desactualización orgánica, funcional y doctrinal del sistema policial vigente en la Argentina frente al aumento y la complejización delictiva* desarrollada durante los últimos años.

En este marco, el presente trabajo, luego de abordar, describir y analizar estos aspectos, apunta a establecer un conjunto de lineamientos estratégicos tendientes a la

⁴ O'DONNELL, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en O'DONNELL, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós. Buenos Aires, 1997.

modernización del sistema policial de nuestro país, es decir, a la superación de los evidentes anacronismos y desajustes que pesan sobre el mismo a los efectos de ponerlo a tono con la imperiosa necesidad de enfrentar eficientemente la compleja y diversa problemática delictiva existente en el país. Tales lineamientos expresan una concepción integral de cómo debería estructurarse este sistema, aunque su núcleo central apunta a producir un conjunto de *cambios y actualizaciones en las modalidades tradicionales de administración y actuación policial* en el marco del sistema democrático vigente, particularmente, en todo lo referido a: (i) la *conducción institucional del sistema de seguridad pública* y el *ejercicio del mando policial*; (ii) la *seguridad preventiva*; (iii) la *investigación criminal*; y (iv) la *profesión policial*. Finalmente se abordan los *dilemas políticos* que atraviesan la problemática de la modernización policial.

2) El modelo tradicional de seguridad pública.

2.1) Desgobierno político, autogobierno policial y exclusión comunitaria.

En una democracia, las tres funciones básicas de la *institución policial* son las siguientes:⁵

1. La *prevención de delitos*, lo que implica la efectivización de un conjunto de intervenciones institucionales tendientes a *evitar* o *abortar* la decisión de cometer un delito o *impedir* la realización de hechos o actos que impliquen un delito.
2. La intervención en la *represión de delitos* a través de su participación en la *investigación criminal*, lo que abarca la constatación de los hechos delictivos perpetrados, la búsqueda y la reunión de los elementos de prueba y la identificación y localización de las personas sospechadas de ser responsables de los mismos, todo ello bajo la conducción judicial.
3. El *mantenimiento de la situación de seguridad pública*, mediante acciones que apuntan a prevenir, neutralizar y conjurar cualquier tipo de hecho, falta o comportamiento –violento o no- que obstruya, limite o cercene la paz social y la libertad personal o vulnere la situación de seguridad de las personas.

Así, el horizonte funcional de la policía es la protección ciudadana frente a determinados riesgos o actos que suponen una lesión concreta a las personas en una situación de seguridad pública, es decir, a cierto o ciertos derechos y libertades. Sin embargo, para que dicha acción limitativa no implique extralimitaciones, abusos o arbitrariedades que no solamente impidan prevenir o conjurar aquellas conductas violatorias de derechos sino, peor aún, que se constituyan en una fuente de violaciones de derechos y por ende de cercenamientos y vulneraciones a la situación de seguridad

⁵ CURBET, Jaume, *Democràcia i policia*, Direcció General de Seguretat Ciutadana, Barcelona, 1983, cap.II. Véase también: BOSSARD, André, “Las funciones policiales”, en RICO, José María (comp.), *Policía y sociedad democrática*, Alianza Universidad, Madrid, 1983; LAUBET DEL BAYLE, Jean-Louis, *La policía. Aproximación socio-política*, Acento Editorial, Madrid, 1998; y FERNÁNDEZ, Manuel Martín, *La profesión de policía*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 1990.

pública, la misma debe estar también limitada por un conjunto de preceptos legales e institucionales efectivos. Por ello, la función policial implica el ejercicio de un *servicio de protección* a los derechos y libertades de las personas frente a eventos o actos que supongan la vulneración de una situación aceptable de seguridad pública, pero dicha función general debe ser ejercida respetando y adecuando siempre la actuación policial a la *legalidad* que enmarca esos mismos derechos y de la que derivan el conjunto de las normas regulatorias del accionar actuación. Esto significa que, en un estado democrático de derecho, esta actuación está regida, siempre y en todo momento, por el *principio de legalidad*.⁶

Ahora bien, en su conjunto, el sistema de seguridad pública en la Argentina, del que el sistema policial configura apenas una dimensión particular del mismo, se estructuró sobre la base de un conjunto de *parámetros tradicionales* que resultaron de un largo proceso histórico.⁷ En su contexto, la institución policial argentina se fue conformando básicamente como un organismo al servicio de los gobiernos estatales de turno más que de las comunidades, en el marco de una concepción de la seguridad asentada en el deber de protección del Estado y no de los derechos y libertades ciudadana. Asimismo, esta evolución se realizó bajo la égida de un doble proceso institucional. Por un lado, durante los regímenes autoritarios, los gobiernos militares asumieron un férreo control de las policías y posicionaron a éstas como piezas e instancias claves del control y disciplinamiento represivo interno dirigido por las Fuerzas Armadas. Ello trajo aparejado una manifiesta *militarización organizativa y funcional de las policías*.⁸ Y, por otro lado, durante los períodos democráticos, las sucesivas y diversas gestiones gubernamentales delegaron sistemáticamente en las policías el manejo exclusivo de los asuntos de la seguridad pública, sin que, en general, mediara ningún tipo de revisión o reconversión del perfil militarista que dichas instituciones habían asumido tanto en su interior como en su relación con el poder político y con la sociedad. Así, las agencias policiales de nuestro país, lejos de constituirse como *policías civiles y ciudadanas*, se fueron conformando como *guardianes del orden político* y como *policías militarizadas y estatalistas*, más sensible a las orientaciones e intereses de los gobiernos que a los dictados de la ley.

En suma, como resultado de este proceso histórico, se conformó un *modelo tradicional* de organización y funcionamiento de la seguridad pública en nuestro país, cuyas características más importantes están centradas en (i) el *desgobierno político* sobre los asuntos de la seguridad pública y policiales; (ii) el *autogobierno policial* de la

⁶ BARCELONA LLOP, Javier, *Policía y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997; y DOMÍNGUEZ VIAL, Andrés, “El Estado democrático de derecho y el poder de policía”, en revista *Pena y Estado*, Buenos Aires, año 3, 1998.

⁷ Véase: MAIER, Julio, “Breve historia institucional de la policía argentina”, en WALDMANN, Peter (ed.), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, 1996; MAIER, Julio, ABREGÚ, Martín y TISCORNIA, Sofía, “El papel de la policía en la Argentina y su situación actual”, en *Ibíd.*; ANDERSEN, Martin Edwin, *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2001; SOZZO, Máximo, “Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina”, en GAYOL, Sandra y KESSLER, Gabriel (comps), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires, 2002.

⁸ Véase: ANDERSEN, Martin Edwin, *La policía. Pasado, presente...*, *Ibíd.*; y VALLESPIN, Alejandra, *La Policía que supimos conseguir*, Planeta, Buenos Aires, 2002.

seguridad pública y del sistema policial mismo; y (iii) la *exclusión comunitaria* de los asuntos de la seguridad pública. Vayamos a su consideración.⁹

En primer lugar, el modelo tradicional estuvo signado por un recurrente *desgobierno político* sobre los asuntos de la seguridad pública a través del cual la dirigencia política y, en particular, las autoridades gubernamentales *delegaron* a las agencias policiales el monopolio de la administración de la seguridad pública. Es decir, la seguridad pública configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no-policiales. Ello respondió principalmente a la permanente *falta de voluntad y/o capacidad gubernamental* para ejercer la conducción del sistema de seguridad pública y policial, dando lugar a una serie de deficiencias institucionales significativas tales como (i) la *ausencia de un marco legal y organizacional* adecuado para el diseño y formulación de políticas o programas de seguridad pública y para la gestión, administración y mando operativo-civil sobre la seguridad y, específicamente, sobre la institución policial; (ii) la *falta de una burocracia compuesta por funcionarios y agentes gubernamentales especializados* en los asuntos de la seguridad pública y en las cuestiones policiales; y (iii) la *carencia de instancias u órganos de consulta o asesoramiento gubernamental* en la materia. En consecuencia, la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública así como la organización y el funcionamiento del sistema policial quedaron en manos de las propias agencias policiales, generando así una suerte de *policialización de la seguridad pública*.

Por su parte, esta impronta de desgobierno político y de delegación a las agencias policiales del ejercicio de la administración de la seguridad pública trajo aparejado la *autonomización política de la policía*, permitiendo que ésta definiera sus propias funciones, misiones y fines institucionales, se proporcione sus propios criterios y medios para cumplirlos o alcanzarlos y, en ese marco, también estableciera los objetivos y orientaciones generales de la seguridad pública en su conjunto. De cara al interior de las agencias policiales, ello apuntaló una marcada *independencia doctrinal, orgánica y funcional* en su desarrollo y proyección institucional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil, y permitió que estas agencias actuaran con frecuencia como si estuvieran por encima y más allá de la autoridad constitucional del gobierno, protegiendo cada vez más sus logros e intereses autodefinidos y resistiendo con relativo éxito a todo tipo de iniciativa gubernamental tendiente a erradicar, reducir o cercenar dicha autonomía.

En ciertas situaciones, dentro del modelo tradicional, se ha estructurado un tipo de vinculación entre el gobierno central y la policía asentada básicamente en la existencia de un *pacto* explícito o tácito entre ambas instancias. Conforme lo observado en la experiencia institucional de nuestro país, a través de dicho pacto el gobierno delegó la administración de la seguridad pública a la policía y, en particular, la formulación e implementación de su política criminal, así como también la conducción estratégica y operativa de la propia institución policial, y aceptó no intervenir en la

⁹ Al respecto, seguiré el marco interpretativo y analítico que desarrollé más ampliamente en: SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002, cap. 2.

organización y funcionamiento de dicha institución o a hacerlo conforme los criterios indicados por la cúpula de ésta. A cambio de ello, la policía se comprometió, por su parte, a garantizar una situación signada por una cierta tranquilidad pública independientemente de los lineamientos preventivos o conjurativos desarrollados para ello, es decir, independientemente de que éstos implicaran cierto vínculo de complicidad, encubrimiento y/o sociedad entre la policía y la actividad delincencial y, en algunos casos, a cambio de que la policía acepte convertirse en un factor o instrumento político de determinado un sector partidario o del gobierno de turno.

En segundo término, como consecuencia del desgobierno político y de la impronta delegativa señalada, el modelo tradicional ha supuesto el *autogobierno policial* sobre la seguridad pública y el sistema policial mismo. Tal como se dijo, en nuestro país, la institución policial contó con amplios márgenes de autonomía para autogobernarse orgánica y funcionalmente y, desde allí, ejercer el gobierno de la seguridad pública general.

En este marco, las agencias policiales de nuestro país se conformaron sobre la base de una *estructura orgánico-funcional centralista*. Esta estructura ha supuesto, por un lado, la *unicidad funcional* dada por la concentración en un mismo cuerpo de las funciones de *seguridad preventiva* y de *investigación criminal*, bajo la conducción institucional y la dependencia orgánica de un único mando policial. Por otro lado, implicó un *centralismo organizacional* basado en la existencia de una conducción policial centralizada y ejercida por un “*estado mayor*” de carácter castrense, con estructura cerrada, hiperjerarquizada y militarizada. Además, ello se asentó en un *régimen de personal militarista* signado por una carrera policial y un sistema de personal, pases y ascensos de corte netamente castrense.

En efecto, dentro de este esquema institucional, el grueso de estas agencias, desde sus orígenes, ha concentrado tanto las funciones típicas de la seguridad preventiva como las funciones atinentes a la investigación criminal en el seno de un único cuerpo jerárquico y centralizado. En la mayoría de esas instituciones no ha existido una clara diferenciación organizacional interna entre aquellas funciones, y muchas veces éstas han sido difusamente atribuidas a diferentes secciones o dependencias generando superposiciones, incongruencias y contradicciones organizacionales.

A su vez, casi sin excepción, la estructura interna de personal y, en su marco, el sistema de pases y ascensos policiales de las referidas agencias han mantenido un trazo militarista, rígido y cerrado, es decir, una impronta alejada de los necesarios parámetros de profesionalidad basados en el mérito y el desempeño policial. Las estructuras jerárquicas internas se compusieron por el *personal superior* conformado por la oficialidad policial –oficiales superiores, oficiales jefes y oficiales subalternos- y, en el plano subordinado, por el *personal subalterno* conformado por la suboficialidad policial –suboficiales superiores, suboficiales subalternos, agentes y aspirantes o cadetes-. Ambas instancias han constituido compartimentos estancos que emulaban las estructuras orgánicas castrenses basadas en la diferenciación entre los miembros de conducción y el resto de la institución que ocupa la franja subordinada.

Lo mismo ha ocurrido con el sistema de incorporación, pases y ascensos policiales, en el que ha primado mayoritariamente criterios de autoconservación y cooptación institucional y en el que ha sido notoria la ausencia de parámetros

profesionales. Cada cuerpo policial ha mantenido su propio sistema de reclutamiento y formación asentado en una clara división de tareas dentro de la institución y su sistema de pases y ascensos ha sido monopólicamente administrado por la jerarquía superior de cada fuerza a través de la *Junta de Calificaciones* compuesta por esa superioridad y perfilada a atender los requerimientos de la estructura de mandos y las necesidades funcionales de dichas fuerzas. En este marco, el ascenso se ha otorgado casi siempre al grado inmediato superior y las condiciones básicas para el mismo han sido la antigüedad en la categoría y el hecho de no tener sumarios internos o, en su defecto, la pertenencia a algún sector interno influyente o al sector al mando de la institución.

Así, este tipo de estructura orgánico-funcional sirvió como mecanismo de *control político-institucional* interno de parte de la cúpula policial sobre el resto de la fuerza. Dicho control, además, no solamente abarcó el conjunto de las prácticas y decisiones ajustadas formalmente a las normas legales y reglamentarias que han regido la vida institucional de la agencia policial, sino también a aquellas *prácticas subterráneas o paralelas*, esto es, aquellas prácticas desarrolladas al margen de las leyes y las normas, pero que han sido admitidas, impuestas, reguladas, gobernadas y férreamente controladas por la propia cúpula. En este esquema de organización y funcionamiento institucional no ha habido margen para la manifestación o efectivización de discursos y acciones que no fuesen las impuestas por los mandos superiores.

Con relación a las prácticas policiales regulares, en la mayoría de las policías de nuestro país, éstas estuvieron caracterizadas por un trazo *auto-conservativo*, es decir, estuvieron centralmente orientadas a reproducir las condiciones de delegación gubernamental y de autogobierno policial mencionadas y a preservar la institución policial en forma autodefinida y autosustentada, más que al desarrollo de una labor eficiente en la prevención y represión del delito.

En este marco, los tipos tradicionales de policiamiento estuvieron generalmente orientados al ejercicio de formas de *control social extra-institucional* no encaminadas principalmente a la seguridad preventiva sino, más bien, a la inspección y disciplinamiento de todo tipo de conducta no delictivas -generalmente inscritas en conceptos amorfos de *salubridad y moralidad social*- considerada y estigmatizadas por la propia policía como vulneratorias de una cierta noción autoimpuesta de *orden público*. Vale decir, la policía, antes que prevenir delitos, se autoproyectó como una instancia de resguardo institucional de una concepción de *orden público* no delimitado al sistema penal y contravencional positivo sino, más bien, determinado por los criterios de criminalidad, decencia pública y/o seguridad autodefinidos por la propia agencia y generalmente expresados en resoluciones y normas administrativas adoptadas autónomamente por la institución policial. El uso discrecional de las facultades policiales para detener personas sin autorización judicial constituyó un instrumento fundamental para operacionalizar tales modalidades de *control social subterráneo*.

Asimismo, esta orientación se concretó a través del predominio de una forma de *policiamiento disuasivo y reactivo* centralmente asentado en el uso directo de la fuerza y en criterios de “*mano dura*”. En este sentido, en el modelo tradicional, la asimilación de la prevención con la *disuasión* se ha basado en la consideración de que una adecuada tarea preventiva requiere básicamente de un número elevado de policías en la calle llevando a cabo *intervenciones reactivas y de choque* basadas en el *uso directo de la*

fuerza, más que intervenciones planificadas sobre la base de la recolección y tratamiento analítico de información fidedigna sobre la dinámica delictiva. La policía, desde esta perspectiva, tendría que garantizar una suerte de omnipresencia en todos los sectores de la jurisdicción territorial de su responsabilidad. Esto explica el permanente reclamo efectuado por los jefes policiales partidarios de este modelo preventivo en favor del aumento de la presencia de agentes en la calle, secundarizando toda modalidad de policiamiento centrado en el desarrollo de estrategias focalizadas de prevención del delito y en la consecuente existencia de *policías de proximidad o cercanía* a la vecindad.

Por cierto, esta modalidad de policiamiento ha favorecido el *uso regular de la fuerza* como método predominante de intervención policial táctica y el recurrente desarrollo de ciertas formas de *violencia* de parte de las agencias policiales en el desempeño cotidiano de sus tareas. En diversas experiencias regionales, dicha violencia ha sido claramente *extralegal y abusiva*, es decir, ha supuesto un uso premeditado e intencional de la fuerza de parte de los agentes policiales, mientras que, en otras ocasiones, ha resultado de la *incompetencia policial* para enfrentar situaciones operativas sin utilizar el recurso de la fuerza aún en forma innecesaria y apresuradamente. En nuestro país, los abusos y extralimitaciones que han resultado de la utilización innecesaria de la fuerza por parte de la policía en el cumplimiento de sus tareas preventivas o investigativas en general no han sido vivido como tales por parte de los agentes policiales que los protagonizaron y, en numerosas situaciones, tal utilización de la fuerza ha sido considerada por ellos como un medio legítimo y necesario tanto para el desempeño de sus labores como para la obtención de resultados positivos en sus funciones. Asimismo, en numerosas oportunidades esta *subcultura policial* también ha estado incentivada y avalada por las propias autoridades políticas al proclamar sistemáticamente la necesidad de *endurecer* la actuación policial ampliando sus márgenes de discrecionalidad operativa y validando comportamientos institucionales netamente represivos y compulsivos.

Ahora bien, la legitimación de modalidades de policiamiento asentadas en el predominio de la violencia innecesaria ha creado condiciones propicias para la producción sistemática de formas de violencia extralegal y ello, en parte, fue diluyendo el límite entre el delito y la actividad policial, entre los delincuentes y la policía, ya que ha implicado la utilización de *medios ilegales* durante el desempeño de las labores policiales ordinarias. Asimismo, en numerosas ocasiones, esta impronta de extralegalidad ha conllevado la participación policial directa e indirecta en actividades ilícitas desenvueltas por diversas organizaciones o grupos criminales, mediante diferentes formas de complicidad, encubrimiento y protección de dichos grupos o a través de la intervención regular de policías en los mismos, conformando de este modo un verdadero *sistema penal subterráneo*.

De este modo, en la Argentina, la recurrente estructuración de prácticas policiales asentadas en el empleo regular de estas formas de violencia extralegal ha contribuido, por cierto, a la conformación de una modalidad de *policiamiento regulatorio del delito*, cuya consecuencia más significativa ha sido el establecimiento de un circuito estable de *autofinanciamiento policial* proveniente de dádivas o de fondos provenientes de diversas actividades delictivas permitidas, protegidas o llevadas a cabo por los propios agentes policiales. Habitualmente, estos fondos derivaron del cobro de *cánones* a la prostitución, al juego clandestino y a ciertas ilicitudes como las desarrolladas por los vendedores callejeros, las adivinas o los encargados de prostíbulos

o albergues transitorios sin autorización legal de funcionamiento. Sin embargo, el financiamiento ilegal de las agencias policiales también se ha alimentado mediante el cobro de coimas, las extorsiones, los robos o hurtos menores y hasta mediante actividades delictivas complejas tales como el robo calificados de vehículos o de mercancías en tránsito, los asaltos a entidades bancarias o a transporte de caudales, el narcotráfico, el contrabando, el secuestro de personas, etc., es decir, actividades inscritas en la *alta criminalidad*.

En tercer lugar, en el modelo tradicional de nuestro país, la relación existente entre la comunidad y la policía ha estado caracterizada por *la ausencia de toda modalidad e instancia de intervención o participación comunitaria en los asuntos de la seguridad pública* y, particularmente, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de seguridad y en el control del desempeño policial. Ello configuró, por cierto, una consecuencia previsible del desgobierno político sobre la seguridad pública y, en particular, del autogobierno policial.

En efecto, a la ya mencionada relación de externalidad existente entre la policía y la comunidad expresada en la total ausencia de modalidades de policiamientos comunitarios proactivos, se ha sumado la profunda brecha que históricamente distanció a la policía de la comunidad. Desde la última experiencia autoritaria, en cuyo marco las fuerzas policiales y de seguridad constituyeron una instancia clave del aparato represivo estatal, estas fuerzas vigorizaron la impronta de regulación delictiva y de autofinanciamiento ilegal que ya caracterizaba su funcionamiento anterior, y, en ese marco, lejos de conformarse como una instancia activa en la prevención de delitos, la policía se fue convirtiendo en gran medida en una fuente significativa de criminalidad. Frente a la ciudadanía en general, esta situación, es decir, la manifiesta ineficacia policial en la prevención y represión del delito así como el creciente conocimiento público de recurrentes abusos y extralimitaciones institucionales cometidas por agentes policiales durante las últimas décadas dieron lugar a una notoria y extendida desconfianza comunitaria hacia dichas fuerzas.

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

En general, la policía no consideró que la interacción con la ciudadanía y la intervención colaborativa de ésta en la labor policial frente al delito pudiesen constituir una instancia posible para la elaboración e implementación de estrategias eficaces de prevención de delitos. No solamente se rechazó desde el ámbito policial la posibilidad de que los ciudadanos pudiesen identificar la naturaleza y la envergadura de los

problemas y situaciones de violencia y la criminalidad existente en la esfera de 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 este sentido, las agencias policiales le adjudicaron a la ciudadanía un papel esencialmente pasivo e inerte en materia de seguridad. Es decir, la administración de la seguridad pública ha estado, así, en manos exclusivamente de las agencias policiales.

2.2) La agencia policial en el modelo tradicional.

En el contexto del modelo tradicional de seguridad pública, la institución policial se ha estructurado sobre la base de ciertos parámetros organizativos y funcionales que aparecen *desactualizados* y *anacrónicos* frente a la compleja situación delictiva existente en nuestro país.

En cuanto a las modalidades de *conducción y mando policial*, como ya se dijo, en el grueso de las policías de nuestro país, ha primado una *jefatura policial centralizada* generalmente ejercida por un “*estado mayor*” de tipo castrense, con estructura cerrada e hiperjerarquizada. Ello apuntaló aquella impronta delegativa y, en este marco, ese *estado mayor*, lejos de funcionar como un órgano de trabajo y coordinación policial encargado de la implementación de las políticas definidas por los gobiernos administrativos –en algunos casos, ejercido por un Ministro de Seguridad-, se constituyó en un verdadero *mando policial altamente autonomizado del poder político*.

En general, dicha autonomía ha sido utilizada por las cúpulas policiales para reproducir las condiciones de delegación política y de autogobierno policial existentes y casi nunca para formular políticas institucionales tendientes a *modernizar la institución policial* y ponerla a tono con la necesidad de desarrollar labores eficientes de seguridad preventiva y de investigación criminal. En este sentido, ha sido recurrente la incapacidad demostrada por la mayoría de las cúpulas policiales partidarias del modelo tradicional para formular un diagnóstico apropiado de la problemática delictiva y, de acuerdo con ello, establecer prioridades estratégicas, planificar lineamientos operativos y evaluar los resultados de los mismos, lo que redundó en el *ejercicio deficiente de la dirección, coordinación y control real del conjunto del sistema policial*. Todo esto, además, fue apuntalado por la existencia de una marcada *macrocefalia institucional* dada por una alta concentración de personal y recursos policiales en el marco de los estados mayores policiales y por la existencia de una excesiva cantidad de direcciones o superintendencias generales abocadas a la administración y conducción operativa de los diferentes sectores o cuerpos policiales, emulando, con ello, a las viejas jefaturas militares.

Por su parte, en el modelo tradicional, la legitimidad del estado mayor policial de cara al interior de la agencia ha sido amplia y se ha asentado en una extendida *subcultura policial militarista* que ha considerado al titular de la misma –casi siempre, el *Jefe de Policía*- como la *autoridad institucional superior*, en detrimento de la figura del Ministro del ramo o del primer mandatario del gobierno administrativo –Presidente de la Nación o Gobernador, según el caso-. Ello, sumado a la permanente incapacidad de los organismos políticos para formular las políticas criminales y de seguridad en cuyo

marco se debería haber desarrollado la vida institucional de los cuerpos policiales, fue colocando en manos del Jefe de Policía la conducción real del sistema en su conjunto.

En lo relativo a las tareas policiales en materia de *seguridad preventiva*, las deficiencias de los sistemas policiales tradicionales han respondido en gran medida a la existencia de una inadecuada estructura de personal policial. En la mayoría de las fuerzas policiales de nuestro país, la estructura de personal y operativa del sistema dedicado a la seguridad preventiva ha sido portadora de una serie de factores estructurales que han cercenado su eficiencia y que han implicado tanto una distribución deficiente del personal policial dedicado a las labores operativas entre los distintos cuerpos así como también la ocupación de una parte significativa de ese personal en el desempeño de tareas no-policiales tales como la custodia y traslado de detenidos, el desarrollo de labores administrativas o la custodia de funcionarios judiciales, políticos, legisladores y otros. El colapso de los sistemas penitenciarios ha hecho que una porción significativa de la población carcelaria fuese alojada en dependencias policiales muy por encima, inclusive, de los cupos admitidos de personas detenidas en sede policial.

Asimismo, otro factor estructural que ha cercenado la eficiencia del sistema de seguridad preventiva ha sido la existencia de un elevado número de dependencias policiales de carácter administrativo -destacamentos, seccionales o comisarías, según los casos-, absorbiendo una enorme cantidad de recursos humanos en el desenvolvimiento de tareas no-policiales así como también el hecho de que numerosos efectivos policiales fueron comisionados a diferentes destinos no-policiales para el cumplimiento de tareas de vigilancia de numerosos organismos públicos y privados y custodias personales a funcionarios públicos y a la alta concentración de personal y recursos policiales en el marco de las jefaturas policiales.

Por su parte, en este escenario institucional, la total inexistencia de un sistema de registro, sistematización y análisis actualizado y permanente de la situación delictiva en el grueso de las policías de nuestro país ha impedido planificar y focalizar la labor preventiva, conjurativa e investigativa. En efecto, en estas policías, la ausencia de un mecanismo apropiado de recolección de la información referida a los incidentes y hechos delictivos cometidos y conocidos en jurisdicción de las diferentes dependencias policiales y su transmisión a un ámbito abocado al procesamiento y análisis regular y periódico de aquella información, ha impedido elaborar un *mapa del delito* que diera cuenta de la problemática criminal de la jurisdicción mediante la identificación de zonas y/o horarios de alto, mediano y bajo riesgo en los que se concentran determinados tipos de incidentes, faltas y/o crímenes, y sobre los cuales debería centrarse la actuación policial preventiva o conjurativa. Ello, a su vez, ha imposibilitado el desarrollo de estrategias y operaciones policiales direccionadas y focalizadas a partir de los núcleos de riesgo previamente identificados.

Asimismo, a tono con estas deficiencias, ha sido habitual que en estas policías no exista un cuerpo doctrinal de *inteligencia criminal* y, muy especialmente, de una dependencia técnico-policial especializada en la producción de inteligencia criminal conducente a la prevención del delito. En las modalidades tradicionales de labor policial el núcleo principal de las tareas de inteligencia se restringió a la mera recolección de información surgida de la investigación de hechos delictivos ya ocurridos, del aporte de informantes confidenciales o de ciertas operaciones encubiertas mayoritariamente informales y hasta ilegales. Dicha información ha sido apenas útil para diagramar

formas de policiamiento reactivas frente a hechos consumados pero resultó limitada para planificar y desarrollar estrategias y tácticas policiales preventivas o investigativas eficaces y proactivas, dado que no hicieron posible identificar, analizar y describir patrones, series y modalidades específicas de delitos así como tampoco vinculaciones y asociaciones criminales existentes en vista de reconocer tendencias y ocurrencias delictivas futuras, proveer líneas de prevención o de investigación posibles y la consecuente formulación y gestión de políticas de seguridad.

Finalmente, la inexistencia de un sistema de policiamiento comunitario perfilado a la prevención y conjuración de los delitos leves, los conflictos sociales menores, los desórdenes y las faltas cercenatorias del orden público local ha alterado sensiblemente el vínculo articulado entre la comunidad, la institución policial y el poder político local o municipal. La sistemática desatención policial a ese tipo de incidentes menores ha deteriorado la necesaria relación que debe mantener la policía con la comunidad, lo que ha contribuido con la desmejora de la vida colectiva y ha impactado significativamente en la competencia del gobierno local para gestionar esa situación de crisis. En sectores importantes de las comunidades locales de estos países se ha observado una importante insatisfacción con el servicio policial recibido y una extendida desconfianza hacia la policía y, por extensión, hacia el poder político local, sea éste el encargado o no de la conducción policial.

Con relación a la participación policial en las *investigaciones criminales complejas*, en la mayoría de nuestras policías no se han conformado cuerpos o unidades especializadas, altamente tecnificado y puntualmente capacitados en la producción de inteligencia criminal y en la investigación de la criminalidad organizada referida a las redes delictivas complejas –locales, regionales y hasta globales- que han desenvuelto sus actividades ilícitas en el ámbito de nuestro país, y cuya naturaleza, multiplicidad y especificidad no hubieran podido ser abordada por los cuerpos policiales encargados de la seguridad preventiva y, en ciertas ocasiones, tampoco por las propias dependencias de la *Policía Judicial*, cuando éstas existen. Sin embargo, en nuestro país, han sido escasos los esfuerzos desarrollados en este sentido, lo que ha constituido una deficiencia notable para la lucha contra la criminalidad organizada dedicada al tráfico ilegal de drogas y de armas, el contrabando, el lavado de dinero proveniente de actividades ilegales, el robo y “*doblaje*” de automotores, el abigeato y otros delitos rurales, las modalidades de robo cometidas por los denominados “*piratas del asfalto*”, los asaltos a bancos y camiones blindados de traslado de caudales, etc. Además, en la mayoría de los casos, los sistemas de persecución penal vigentes no cuentan orgánicamente con un cuerpo especializado de *Policía Judicial* en el ámbito jurisdiccional o, específicamente, en la órbita del Ministerio Público Fiscal. Ello le ha privado a estos sistemas de un instrumento policial fundamental para la elaboración de una inteligencia criminal técnica y para el desarrollo de investigaciones criminales eficientes.

Finalmente, un aspecto destacable del modelo tradicional del sistema policial de nuestro país ha sido el de la *profesión policial*. Las carreras profesionales y, en su marco, la estructura de personal de las agencias policiales locales se han conformado históricamente sobre la base de la existencia de un *único agrupamiento policial*, en cuyo marco las labores propias de la seguridad preventiva o la investigación criminal han sido ejercidas indistintamente por el conjunto del personal policial. Ambas tareas han sido desempeñadas por personal asignado como consecuencia de la distribución administrativa de los diferentes destinos policiales más que como el resultado del

desarrollo de una *carrera policial especializada*, decidida vocacionalmente por los efectivos y asentada en criterios de profesionalización. En este contexto, el grueso del personal policial ha desarrollado su carrera institucional cumpliendo indistintamente funciones y tareas de diversa índole, sustantivamente diferentes entre sí y altamente complejas en su configuración, lo que, por cierto, ha vulnerado el principio de formación y capacitación especializada y permanente y ha impedido el establecimiento de criterios institucionales integrales de evaluación por desempeño. Asimismo, ha existido una inadecuada organización funcional en la que se encontraron diluidas las tareas y responsabilidades de cada función o cargo policial y ello imposibilitó la determinación de perfiles profesionales o funcionales específicos de los agentes y funcionarios policiales a lo largo de su carrera institucional para el desempeño de tales funciones o la ocupación de dichos cargos.

Por su parte, en los referidos cuerpos policiales ha existido una división y diferenciación estructural entre la oficialidad y la suboficialidad que no ha tenido justificación desde el punto de vista organizativo y funcional y que sólo ha apuntado a recrear una estructura de personal rígida y desprofesionalizada. A ello también contribuyó la excesiva cantidad de niveles o jerarquías en cada categoría policial; la dilución de la diferenciación entre los agrupamientos policiales –comando y servicios– y, en su marco, la desnaturalización funcional del agrupamiento operativos de comando mediante el desempeño de labores no-policiales de tipo administrativas, técnicas y de servicios de parte de numerosos agentes pertenecientes al mismo.

3) La nueva problemática delictiva en la Argentina.

En la Argentina, a lo largo de los últimos años, *la violencia y el delito han aumentado significativamente*. La tasa de criminalidad, esto es, la tasa de hechos delictuosos registrados cada 100.000 habitantes,¹⁰ ha crecido desde los comienzos de los años '70, aunque, a partir de los años '90, dicha tasa ha aumentado hasta el punto de superar los niveles alcanzados durante las décadas anteriores.¹¹

En 2001, la tasa de criminalidad fue de 3.182 hechos delictivos registrados, mientras que esa misma tasa en el año 1990 había sido de 1.722 delitos, es decir, durante los últimos años se ha producido un constante aumento de la tasa de hechos delictuosos registrados equivalente a casi un 100 %. A respecto, el mayor aumento a lo largo de la década ha sido el que se observó entre los años 1998 y 1999, registrando un

¹⁰ La tasa de criminalidad hace referencia a los hechos denunciados y/o registrados por las agencias oficiales, y no a los eventos delictivos efectivamente cometidos. “Conocer con absoluta precisión cuantas veces han sido realizadas efectivamente en el tiempo y en el espacio las conductas tipificadas abstractamente como delito por la ley penal, lo que podríamos denominar la «criminalidad real», es sencillamente imposible. Sólo podemos conocer aquellas que resultan concretamente calificadas como delitos por determinados agentes estatales o no-estatales y sólo en el caso en que se hacen aparentes en virtud de haber sido registradas de alguna manera - lo que por oposición podríamos denominar la «criminalidad aparente»” (en: DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 1999*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Sistema Nacional de Información Criminal, 1999, p. 4).

¹¹ DAMMERT, Lucía, *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación argentina*, Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, Santiago de Chile, Serie Políticas Sociales nro. 43, noviembre de 2000, p.12 y ss.; GOLBERT, Laura y KESSLER, Gabriel, *El crecimiento de la violencia urbana en la Argentina de los 90. El debate entre la explicación económica y la sociológica*, mimeo, Buenos Aires, 2001.

salto de 349 delitos registrados cada 100.000 habitantes. Las estadísticas oficiales indican que “*la evolución a lo largo de la década del ‘90 de la tasa de delitos contra la propiedad registrados en el país fue muy similar a la de la totalidad de los hechos presuntamente delictuosos, registrándose igualmente un descenso similar en el paso de 1990 a 1991, creciendo progresivamente a partir de ese momento hasta el 2001, para llegar a 2.114 cada 100.000 habitantes*”, a lo que se agrega que, “*en el caso de los delitos contra las personas, la evolución a lo largo de la década presenta una tendencia creciente de carácter gradual, llegando al año 2001 con una tasa de 569 delitos registrados cada 100.000 habitantes*” (Cuadros 1 y 2).¹²

Por su parte, en 2001, se registraron 3.048 homicidios dolosos y 888 tentativas para todo el país, significando en valores relativos una tasa nacional de 8,23 homicidios dolosos registrados, lo cual no constituyen absolutos y relativos elevados en comparación con los registros regionales e internacionales. De acuerdo con las estadísticas oficiales, dentro del grupo de delitos contra las personas registrados en 2001 en todo el país, el homicidio doloso (incluyendo las tentativas) es uno de los delitos que menor frecuencia presenta (2%), ocupando inclusive un rango menor con relación al total de hechos presuntamente delictuosos. No obstante, el homicidio doloso es un tipo de delito particular cuya singularidad está dada por su gravedad e irreversibilidad. Además, es un expresivo indicador del grado de violencia social existente. En este sentido, la distribución territorial de los homicidios dolosos (consumados) registrados en el año de referencia, en términos de valores absolutos, presenta una fuerte concentración en las jurisdicciones que poseen las mayores concentraciones urbanas. La Provincia de Buenos Aires presenta una frecuencia de 1.632 hechos lo que equivale a más de la mitad del total de homicidios dolosos ocurridos en el país. En un rango muy inferior, le sigue en segundo lugar la provincia de Santa Fe con 204 hechos, luego Córdoba con 162, la Ciudad de Buenos Aires con 152 y la provincia de Mendoza con 127 hechos. Estos valores son iguales a los producidos el año anterior, por lo que se ha observado una cierta estabilización de este tipo de evento delictivo.¹³

Ahora bien, la problemática delictiva en la Argentina está íntimamente vinculada a las condiciones sociales existente en su territorio, particularmente, en las grandes ciudades y suburbios que han servido de escenario destacado al crecimiento delictivo observado a lo largo de los últimos años. El crecimiento de la pobreza y la indigencia no ha sido la causa del aumento de la violencia y de la delincuencia sino que, para ello, han convergido una serie de factores sociales, culturales y económicos que han favorecido la conformación de situaciones de violencia y, en su marco, de delincuencia.¹⁴ En 2003, de los 36.223.947 de argentinos, el 57,5 % se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 27,5 % se halla en situación de indigencia; y el 44,2 % son asalariados sin jubilación. Por su parte, de la población económicamente activa, el 19,9 % esta en situación de subocupación y el 17,8 % está en situación de desocupación.

¹² DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 1999*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Sistema Nacional de Información Criminal, 2001, p. 12.

¹³ DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 1999*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Sistema Nacional de Información Criminal, 2001, p. 10.

¹⁴ Véase: ARRIAGADA, Irma y GODOY, Lorena, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, Santiago de Chile, Serie Políticas Sociales nro. 32, agosto de 1999.

Pero lo significativo está dado por la distribución de la riqueza entre los diferentes sectores sociales. En efecto, el 30 % más rico de la población se apropia del 65,3 % de la riqueza nacional, mientras que el 30 % más pobre de la población se apropia apenas del 7,8 % de la riqueza y el 40 % de la población que conforman los sectores medios se apropian del 26,9 % de la riqueza nacional. En definitiva, la Argentina posee una situación social inferior y más deteriorada que el de buena parte de América Latina.¹⁵

En verdad, estas condiciones sociales dan cuenta del desarrollo de un profundo proceso de *desintegración y diferenciación 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 tradicionales, la consolidación de una estructura altamente regresiva de distribución de los ingresos y las riquezas y la conformación de vastos sectores sumergidos en una situación de vulnerabilidad y marginación social. Su contracara está dada por un significativo aumento de la concentración económica entre los estratos más altos de la sociedad.¹⁶ Esta situación, en su conjunto, ha moldeado una estructura social compleja y heterogénea en cuyo seno se ha producido un significativo crecimiento del factor estructural determinante de la violencia y la criminalidad, es decir, la *exclusión y marginación social*.

En efecto, bajo estas tendencias, se fue configurando una dinámica social proclive a la apelación a la violencia o 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, lo que ciertamente fue apuntalado por la ausencia de otros poderes u organizaciones sociales con capacidad para mediar o contener a los excluidos y marginados. Asimismo, en el marco de este proceso de desintegración social, las personas están viviendo una *situación de inseguridad recurrente y de incertidumbre permanente*, en cuyo contexto se imponen dos tipos de demandas sociales y políticas predominantes, a saber, una *demanda de estabilidad* y una *demanda de protección*. La demanda de estabilidad responde a la necesidad de construir un clima social relativamente estable y predecible, y ello explica que en escenarios signados por violentos procesos políticos o por situaciones de alta criminalidad, el deseo de estabilidad prevalezca sobre otras demandas o preferencias, inclusive aquellas de carácter económicas. A su vez, la demanda de protección deriva de la primera y se asienta en la necesidad de generar condiciones institucionales que permitan neutralizar las amenazas y riesgos recurrentes a la seguridad social y económica, sea individual y/o colectiva, de los ciudadanos, ya que en esos contextos, el aumento del sentimiento de amenaza a la integridad física y a la seguridad económica da lugar a un reclamo de protección que sólo podría ser contenido creando una situación de certidumbres. Por cierto, la percepción o sensación de inseguridad se potencia en un clima de

¹⁵ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 27 de abril de 2003.

¹⁶ Véase también: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001.

incertidumbre como el actual, lo que indica que la demanda de protección apunta tanto a las condiciones materiales de vida como a la seguridad simbólica y normativa.¹⁷

Por su parte, el crecimiento relativo de las diferentes modalidades de criminalidad también está vinculado a la *crisis del Estado* en su función de resolución de los conflictos sociales básicos y, como ya se señaló al comienzo, a *la incapacidad de éste para prevenir, enfrentar, conjurar y reprimir exitosamente al delito en sus diferentes manifestaciones*, cuya cara más visible está dada por el *colapso del sistema judicial-penal, penitenciario y, particularmente, el sistema policial*, cuando no por el *ejercicio sistemático y recurrente de la violencia ilegal* avalada o llevada a cabo por los poderes públicos o algunas de sus agencias.¹⁸ Además, de los desajustes existentes en el sistema policial que han sido señalados, una clara expresión de aquello está dada por el bajo número de sentencias condenatorias dictadas por la justicia con relación a los hechos delictivos registrados en el país.

En 2001, el porcentaje de sentencias condenatorias con relación a hechos delictuosos fue apenas de 1,96 % (Cuadro 3). Si se considera la evolución de los valores relativos de sentencias condenatorias con relación a los delitos registrados durante la década del '90 se puede apreciar que el desempeño institucional de la justicia criminal ha sido deficiente. En 1991, ese porcentaje ha sido de 3,87 % mientras que en 1999 ese valor alcanzó el 1,25 %, todo ello en un contexto signado por el aumento del delito (Cuadro 4).¹⁹

En el escenario social e institucional descrito, lo que se observa es el repliegue y la evaporación del Estado en vastas zonas o regiones del territorio de nuestro país y en considerables sectores de su estructura social, haciendo que la efectividad de la ley se extienda irregularmente y dando lugar a que, en ciertos espacios territoriales “*favelizados*”, la ausencia de regulación estatal sea reemplazada por extendidas redes delictivas. Ello ha dado lugar a un *nuevo régimen de marginalidad urbana* en el que, a las situaciones de pobreza y exclusión social, se les ha sumado la privatización total de los circuitos básicos de socialización individual y grupal y de estructuración colectiva. En estas situaciones, la distribución, venta y consumo de drogas dentro y fuera de estos verdaderos “*guetos*” ha pasado a constituir un rasgo novedoso y una actividad que impacta sensiblemente la vida social. Esta actividad se ha convertido en una alternativa de vida para muchos jóvenes de estas zonas marginalizadas. La violencia y el dominio coactivo del crimen signan la cotidianeidad de esos *territorios aislados y relegados* y enmarcan un conjunto de interacciones signadas por el temor, la estigmatización negativa y la alta conflictividad violenta en los planos individual y grupal. La presencia estatal en estos ámbitos es esporádica y parcial, y se asienta en un juego doble de distribución de escasos recursos materiales y de intervenciones –o invasiones- policiales

¹⁷ LECHNER, Norbert, “¿Porqué la política ya no es lo que fue?”, en revista *Leviatán*, Madrid, nro.63, primavera de 1996. Para un buen abordaje acerca de las consecuencias sociales y políticas de la *inseguridad*, véase: BAUMAN, Zygmunt, *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001, cap. 1.

¹⁸ MÉNDEZ, Juan, “Problemas de violencia ilegal. Una introducción”, en MÉNDEZ, Juan, O’DONNELL, Guillermo y PINHEIRO, Paulo Sérgio (comps.), *La (in)efectividad de la ley...*, op.cit.

¹⁹ DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 1999*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Sistema Nacional de Información Criminal, 2001, pp. 14 y 15.

compulsivas. Ello ha favorecido la conformación de poderes locales autónomos respecto de la legalidad formal vigente y ha permitido la articulación de formas violentas de dominación social protagonizadas, en general, por los grupos o bandas delictivas que despliegan sus actividades en el interior de las *nuevas favelas*, cuyas actividades predominantes giran en torno del tráfico de drogas. “La «invasión de las drogas» es, junto con la falta de empleo, la preocupación dominante en las villas de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires”, señala apropiadamente Javier Auyero, a lo que agrega que “la diseminación de drogas y alcohol alimentan un ciclo de desconfianza y violencia interpersonal; ciclo que, sin orígenes ni propósitos claros, permea toda la atmósfera de la vida villera e impacta en las rutinas básicas [...]”.²⁰ En el interior de estos territorios así como en los barrios y zonas lindantes se concentran la mayor cantidad de hechos de violencia y de actos delictivos, en particular, la mayor cantidad de homicidios dolosos.

Ahora bien, en este contexto social, no solamente se incrementó la *delincuencia común*, en particular, los robos y hurtos con violencia o los hechos delictivos cometidos por marginales, cuyas modalidades típicas han supuesto el accionar tanto de delincuentes ocasionales y no asociados como de grupos de asaltantes que actúan regularmente sobre residencias, vehículos y empresas. También creció 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, como el tráfico ilegal de drogas y de armas, el robo y “doblaje” de automotores, el robo de ganado y los delitos rurales, las modalidades de robo cometidas por los denominados “piratas del asfalto”, los asaltos a bancos y camiones blindados de traslado de caudales, los secuestros, etc. En ciertos casos, estas modalidades criminales no solamente se han desarrollado en los ámbitos locales sino también abarcando varias regiones y/o ciudades de la Argentina.

En la mayoría de las más importantes ciudades de nuestro país, se han configurado y han comenzado a operar *bandas delictivas* compuestas por diversos grupos que actúan concertadamente y que se dedican a diferentes actividades delictivas relacionadas entre sí, en particular el tráfico y la venta ilegal de drogas, el tráfico ilegal de armas y los asaltos y robos calificados. Como toda forma de *criminalidad organizada*, sus actividades ilícitas apuntan a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. En algunos casos, el financiamiento de la organización y del funcionamiento de estas bandas proviene de la industria de los secuestros. De allí también surgen los fondos que les permiten adquirir los miles de kilos de droga que compran en el exterior y comercializan en los territorios bajo su control así como las armas mediante las cuales llevan a cabo sus ilícitos. Tal como se viene observando en ciertas regiones del Gran Buenos Aires, las bases operativas y logísticas de estos grupos se concentran en algunos barrios de emergencia altamente *favelizados* y, en general, lindantes con las zonas habitadas por la clase media y alta. Vale decir, este conjunto de actividades ilícitas ha tenido particular despliegue en zonas en las que se combina una alta densidad demográfica urbana, un marcado deterioro socio-cultural de los estratos medios y bajos y un enorme contraste social entre

²⁰ AUYERO, Javier, “Introducción. Claves para pensar la marginación”, en WACQUANT, Loic, *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Manantial, Buenos Aires, 2001, p. 17.

la extrema pobreza y la riqueza más concentrada dentro de la misma región. Durante la década del '80, procesos sociales análogos se desarrollaron en algunas ciudades sudamericanas como Rio de Janeiro, Caracas y São Paulo, procesos cuyos rasgos más significativos estuvieron dados tanto por un marcado deterioro de la vida social así como por la significativa endeblez institucional para prevenir y reprimir delitos de alta complejidad y por la ausencia de políticas criminales integrales que den cuenta de este tipo de fenómenos.

El tráfico y comercialización local de droga –en particular, de cocaína y de marihuana- constituye la actividad ilícita más importante y de mayor rentabilidad de estos núcleos delictivos. Por cierto, durante los últimos años, este tráfico y consumo local se ha incrementado notablemente. A lo largo de los primeros cuatro meses del corriente año, la Gendarmería Nacional incautó en la frontera con Bolivia y Paraguay 398 kilos de cocaína y 3.320 kilos de marihuana, igualando con ello el total de estupefacientes secuestrado durante el año 2002, todo lo cual da cuenta de aquel incremento.²¹

No obstante, la Argentina no es productora de los mencionados estupefacientes. Éstos son elaborados en países y regiones limítrofes y son ingresados a nuestro país a través de la frontera norte y nordeste por grupos de traficantes locales o extranjeros que, si bien no están cartelizados, son cada vez más concentrados.²² Luego de atravesar numerosas jurisdicciones provinciales, la droga llega finalmente a las grandes urbes y se distribuye en el mercado minorista de manera descentralizada y capilar. Algo semejante ocurre con el comercio ilegal de armas. Durante los últimos años, estos asuntos no han formado parte de la agenda de seguridad de los gobiernos federales y provinciales, lo que redundado en la recurrente ausencia de políticas de seguridad tendientes a conjurar este tipo de criminalidad organizada.

Asimismo, en la Argentina, a lo largo de los últimos años, también se ha incrementado el denominado *delito de “cuello blanco”*. En efecto, en materia de *ilicitud económica*, al compás de la desregulación y apertura de los mercados financieros y económicos de nuestro país y de las evidentes deficiencias en los mecanismos e instancias de control estatal en la materia, durante los últimos años, ha sido considerable el incremento y la sofisticación de los procesos de reciclaje de los beneficios económicos provenientes de diversas actividades delictivas desenvueltas en la Argentina y en otros lugares del mundo, en particular, el reciclaje de activos provenientes de la evasión tributaria de los grandes grupos económicos locales, pero también –aunque en menor medida- del narcotráfico, el contrabando, el tráfico ilegal de armas, la corrupción, los robos calificados, etc. La ausencia o la existencia de deficientes mecanismos de regulación y supervisión de las instituciones financieras, la excesiva preservación del secreto de las actividades y operaciones financieras, el predominio de cierta cultura de la ilegalidad económica entre los sectores dominantes y la falta de un sistema eficiente de reporte de transacciones sospechosas, sumado a los insuficientes o inadecuados

²¹ La Gendarmería Nacional calcula que se secuestra entre un 5 % y un 10 % de la droga que entra al país para ser consumida localmente (en: Diario *Clarín*, Buenos Aires, 19 de mayo de 2003).

²² Véase: OBSERVATOIRE GÉOPOLITIQUE DES DROGUES, *The World Geopolitics of Drugs 1998/1999*, OGD, París, 2000, cap. V.

requerimientos legales para el registro y funcionamiento de sociedades comerciales y de negocios, los obstáculos a la cooperación internacional, los exiguos recursos institucionales destinados a prevenir, detectar y reprimir actividades de lavado de dinero y las deficientes formas de criminalización de esta ilicitud, constituyen patrones que han convertido a la Argentina en un ámbito proclive para el reciclaje de fondos ilícitos. En consecuencia, en un país como la Argentina en el que se conjuga una economía negra ciertamente consolidada –la evasión tributaria equivale a cerca del 25 % del PBI- con un Estado ineficaz en la prevención y represión de las diferentes modalidades de delitos complejos, de fraudes y de crímenes tributarios y un sistema político cruzado por recurrentes hechos de corrupción y signado por la falta de transparencia en su financiamiento, configura un escenario propicio y de bajo riesgo para la ilicitud económica y el lavado de activos, todo lo cual debilita al Estado como instancia de regulación efectiva de los conflictos y de conjuración delictiva.²³

4) La modernización policial.

4.1) Policía y delito: hacia una estrategia acertada.

La envergadura y complejidad que ha adquirido la problemática criminal en la Argentina pone en evidencia las deficiencias organizativas y de funcionamiento que porta el sistema de seguridad local, muy particularmente, las agencias policiales que lo componen. En efecto, existe un *profundo anacronismo y desactualización orgánica, funcional y doctrinal del sistema de seguridad pública y policial argentino* frente al aumento y la complejización delictiva desarrollada durante las últimas décadas.

En este marco, la *modernización de los sistemas policiales* y su adecuación a la imperiosa necesidad de llevar a cabo estrategias eficientes en materia de seguridad preventiva y de investigación criminal, requiere de la implementación de una serie de políticas y medidas que tiendan a construir verdaderas *policías ciudadanas*, direccionando y reforzando la labor policial destinada a la prevención o conjuración temprana de delitos así como al desarrollo de una eficiente investigación criminal de aquellos ilícitos ya cometidos. Vale decir, *la problemática del delito debe constituir el eje de funcionamiento y organización del sistema policial*.

La labor policial debe estar centralmente orientada al tratamiento y la resolución de aquellos incidentes o eventos criminales que, en su conjunto, constituyen grupos de “*problemas delictivos*” cuya emergencia y desarrollo vulneran la situación de seguridad pública. Un *problema delictivo* está conformado por un *grupo de incidentes o eventos criminales de similar naturaleza y modalidad* –por ejemplo, robos, hurtos, secuestros, asaltos, lesiones, homicidios, etc.- que concierne e impone la intervención policial a los efectos de su prevención, conjuración o investigación.²⁴ Por lo tanto, las estrategias

²³ SAIN, Marcelo Fabián, *La Argentina y el lavado de activos*, mimeo, Buenos Aires, febrero de 2001.

²⁴ Para esta orientación, véase: GOLDSTEIN, Herman, *Problem-Oriented Policing*, McGraw-Hill, Inc, New York, 1990; y SCOTT, Michael, *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, U.S. Department of Justice, Washington DC, 2000.

preventivas o investigativas llevadas a cabo por la policía no deben derivar de los imperativos que surjan de su estructura organizativa o de sus prácticas históricas, las que, como se dijo, resultan anacrónicas frente a la envergadura y complejidad delictiva actual, sino que deben centrarse en la prevención o conjuración de delitos y en la investigación y esclarecimiento de los mismos, asuntos que justifican la creación y el funcionamiento de una agencia policial en el Estado moderno.

Al igual que otras experiencias regionales, en la Argentina, las formas tradicionales de labor policial preventiva e investigativa han estado centralmente enfocadas a la resolución de incidentes individuales más que de grupos de incidentes o, mejor, de problemas delictivos, y se han desarrollado siguiendo una impronta asentada en la presencia masiva de un número elevado de policías en la calle y en la articulación de modalidades de policiamiento basadas en intervenciones reactivas guiadas, en general, por el “*olfato policial*” y enmarcadas en un amplio margen de independencia y discrecionalidad policial no sujeto a ningún tipo de control institucional. En gran medida, esta forma de actuación se asentó en el control y la regulación desde la propia institución policial de ciertas actividades delictivas.

La reformulación de este tipo de policiamiento deficiente requiere del conocimiento y análisis regular y permanentemente actualizado de los diferentes tipos de problemas criminales, sus distintas formas de manifestación, frecuencia temporal, lugar de comisión, tipos de víctimas, horarios de comisión, sus autores y protagonistas así como de los modos de actuación policial preventiva, conjurativa o investigativa llevada a cabo frente a un evento específico o a un tipo de problema general. Ésta constituye una tarea fundamental para llevar a cabo una estrategia policial preventiva o investigativa que resulte eficiente, ya que *estructurar la organización y el funcionamiento policial sobre la base de la resolución de problemas delictivos permite planificar la actividad preventiva o investigativa estableciendo una relación equilibrada, proporcionada y razonable entre el tipo de delito a prevenir, conjurar o investigar, y la forma, metodología e intensidad de la actuación policial específica, racionalizando así los recursos logísticos, operacionales y humanos a ser empleados en la misma.*

Ahora bien, en la Argentina, ciertas orientaciones reformistas han centrado su atención en algunos aspectos parciales y colaterales de la problemática en cuestión. En efecto, no han sido escasas las manifestaciones de ciertos expertos centradas en la consideración de que el cambio institucional necesario en la policía debe asentarse *casi exclusivamente* en el desarrollo de un sistema eficiente de formación, capacitación y entrenamiento de sus agentes, por un lado, y en el funcionamiento de un sistema integral de control interno de los abusos y la corrupción policiales, por el otro lado. Otras orientaciones han observado a la participación comunitaria en asuntos de seguridad en la principal instancia impulsora de los cambios necesarios en la institución policial. Sin embargo, todas ellas configuran *visiones externalistas del problema policial* que tienden a secundarizar o desatender el juego institucional de la agencia policial, su estructuración organizativa interna y sus prácticas funcionales habituales.

Por cierto, el mejoramiento o modernización del sistema de capacitación y entrenamiento policial, la articulación de un régimen integral de control de la labor policial y la estructuración de mecanismos dinámicos de participación comunitaria en la seguridad pública significarían reformas positivas en función de lograr un desempeño

eficiente y legal de la institución policial. De todos modos, considerar que estos cambios producirían, por sí mismo, el proceso modernizante necesario resulta en un enfoque parcial y acotado de la problemática policial, la que está centrada en las modalidades de organización y funcionamiento del sistema policial con relación a las labores institucionales que desarrolla cotidianamente, esto es, a las tareas –siempre limitadas y a veces deficiente- de prevención delictiva e investigación criminal. En concreto, los anacronismos y desajustes existentes en la institución policial de nuestro país no derivan *apenas* de la ausencia de un régimen integral y moderno de formación, capacitación y entrenamiento de sus integrantes ni de la inexistencia de un sistema eficiente de control interno de los abusos y la corrupción policiales. Tampoco resultan de las deficiencias y limitaciones con que la comunidad interviene en los asuntos de la seguridad. En consecuencia, tales anacronismos y desajustes no podrían reformularse capacitando y entrenando adecuadamente a la policía, poniendo en funcionamiento mecanismos eficaces de control interno y activando formas creativas y dinámicas de participación comunitaria, si todo ello no se inscribe en el marco de un *proceso de cambio y modernización de las formas de trabajo policial en las funciones de prevención delictiva e investigación criminal y en la vida institucional de la agencia policial*. El verdadero ámbito de capacitación, entrenamiento y control del desempeño policial es el destacamento, la unidad o la comisaría en donde los integrantes de la institución llevan a cabo cotidianamente y durante décadas sus labores diarias. Esas dependencias constituyen las unidades operativas básicas de la policía. Es allí donde sus miembros se socializan institucionalmente y adquieren los principales hábitos, prácticas y formas de interpretación con relación a su labor, a la sociedad, al crimen y a su propia institución. Y es allí donde debe producirse el *cambio modernizante*.

4.2) Ejes de la modernización policial.

En este marco y teniendo en cuenta los anacronismos institucionales señalados más arriba, los ejes generales de la *modernización policial* a ser desarrollada en la Argentina podrían ser los siguientes:

1. Con relación la *conducción institucional del sistema de seguridad pública y el ejercicio del mando policial*:
 - La conformación y/o jerarquización de un *Ministerio de Seguridad* encargado de la administración de los asuntos de la seguridad pública, la formulación e implementación de las políticas de seguridad y de la conducción del sistema policial, y que, en lo atinente a la organización y funcionamiento de las diferentes esferas del sistema policial, cuente con una *estructura orgánica* asentada en un conjunto de áreas básicas, a saber,
 - i Un área de *Seguridad Preventiva* a cargo de la dirección de la seguridad preventiva y de la conducción y coordinación operativa de las diferentes dependencias y áreas policiales abocadas a esa labor;

- ii Un área de *Investigación Criminal* a cargo de la dirección de los asuntos atinentes a la investigación criminal y de la conducción y coordinación operativa de las diferentes dependencias y áreas policiales dedicadas a esas tareas;
 - iii Un área de *Formación y Capacitación Policial* a cargo de la dirección del sistema de formación, capacitación y entrenamiento policial; y
 - iv Un área *Técnico-Logística* a cargo de la dirección del soporte técnico, legal y logístico del Ministerio y del sistema policial.
- La promulgación de una *legislación regulatoria del sistema de seguridad pública* en todas sus dimensiones, esto es, tales como (i) los principios y bases fundamentales del mismo; (ii) los mecanismos de administración y conducción político-institucional del sistema; (iii) la composición, misiones, funciones y organización del sistema policial; (iv) el sistema de seguridad privada; (v) la participación comunitaria; y (vi) el control parlamentario.
 - La conformación de un *Consejo de Seguridad Pública* como órgano de consulta o asesoramiento gubernamental en todo lo referido a la formulación e implementación de las políticas de seguridad pública.
 - La conformación de una *burocracia civil* compuesta por *funcionarios y agentes gubernamentales especializados*, encargada del ejercicio del gobierno de la seguridad pública y del sistema policial, particularmente, de la formulación y aplicación de las políticas criminales y de seguridad, del gerenciamiento político-institucional del sistema de seguridad pública en su conjunto y de la dirección superior del sistema policial.
 - La desarticulación de las estructuras de *Jefatura policial unificada* en un Estado Mayor y la reorganización y distribución de las diferentes direcciones o dependencias generales que la componen a las correspondientes áreas ministeriales.

2. En lo relativo a las labores policiales en materia de *seguridad preventiva*:

- La racionalización general de la *estructura de personal y operativa* del sistema de seguridad preventiva de las policías locales, volcando el conjunto de los efectivos abocados a la custodia y traslados de personas detenidas o a la realización de labores administrativas al desempeño de tareas de seguridad preventivas.
- El establecimiento y puesta en funcionamiento de un sistema de *información y análisis delictivo (mapeo delictivo e inteligencia táctica operativa)* que permita actualizar en forma permanente el

conocimiento fehaciente y la evolución de la dinámica del delito en los diferentes precintos policiales.

- El diseño e implementación de *nuevas estrategias y modalidades de intervención policial preventiva y conjurativa*, tácticamente flexibles y adaptables a la diversidad de manifestaciones delictivas a ser neutralizadas en cada precinto policial.
- La formulación de un *cuerpo doctrinal de inteligencia criminal* que establezca una clara conceptualización de la *inteligencia criminal* (estratégica y táctica), sus ciclos o fases, sus objetivos generales y específicos y las secciones o dependencias responsables de su producción, así como también que la diferencie claramente de la *investigación criminal*.
- La conformación de una *estructura policial básica* dedicada a la *producción de inteligencia criminal* (estratégica y táctica), es decir, responsable de las labores de *reunión de la información delictiva*, el *análisis de inteligencia* de la misma, la *contrainteligencia o seguridad institucional* y la *difusión* de la producción de inteligencia así como también a la *administración y procesamiento del sistema de mapeo delictivo* y a la capacitación en materia de inteligencia criminal.
- La elaboración periódica –preferentemente en forma anual- de un informe público que contenga el *panorama delictivo* de la jurisdicción policial de referencia conteniendo la situación y evolución de la problemática criminal en la misma, el surgimiento y el desarrollo de las modalidades criminales existentes, su desplazamiento territorial y la incidencia que sobre ellas poseen ciertas actividades delictivas originadas en otras regiones o en el exterior del país, todo ello como sustento para la formulación de las políticas de seguridad y de los lineamientos de trabajo de los organismos de inteligencia criminal policial.
- El establecimiento de un circuito de *policía comunitaria* dedicada a la atención preventiva y conjurativa de los desordenes, las faltas y los delitos leves desarrollados en el ámbito vecinal., mediante la formulación de *estrategias de policiamiento preventivo de proximidad con intervención de la comunidad*.
- La puesta en funcionamiento de un *sistema integral de comunicaciones policiales* como soporte logístico y operativo básico para el desarrollo de estrategias integrales y eficientes en materia de seguridad preventiva y, eventualmente, en materia de investigación criminal, unificando los medios de comunicación –radio; telefonía y datos— que poseen los diferentes cuerpos y dependencias que componen el sistema policial de referencia, a través del montaje de una red digital de alta seguridad.

3. Respecto de la participación policial en la *investigación criminal*:

- La conformación y/o jerarquización orgánico-funcional de una *estructura policial* abocada a la *investigación de la criminalidad común y compleja* y, en particular, a la colaboración en la *persecución penal* de dicha criminalidad.
- La constitución en el ámbito de aquella dependencia de un *área de inteligencia criminal compleja* exclusivamente abocada al almacenamiento y sistematización de la información referida a las organizaciones, bandas y grupos delictivos específicos, y al análisis de dicha información a los fines de construir un cuadro de situación general y específico de la criminalidad organizada compleja y proveer proyecciones sobre el impacto futuro de estos grupos en la sociedad en general.
- La creación y puesta en funcionamiento de *programas específicos de investigación criminal* referidos a modalidades particulares de criminalidad organizada y compleja –por ejemplo, narcotráfico, lavado de dinero y fraudes económicos, secuestros, robos calificados bajo la modalidad de piratas del asfalto, tráfico de armas, delitos rurales, etc.- y la conformación de *grupos de trabajos operativos* específicamente abocados a cada uno de estos programas.
- La *informatización de la investigación e inteligencia criminal compleja* mediante la conformación de una base única de datos que permita el almacenamiento de la información y el análisis criminal producido, con capacidad para desarrollar procedimientos de captura y vinculación de la información, establecer enlaces con otras bases e interconexiones informativas, etc.
- La complementación funcional de *la dependencia de investigación criminal con el área de inteligencia criminal preventiva*, en particular, con el sistema de mapeo e inteligencia policial preventiva.
- La mutua colaboración, complementación y asistencia recíproca con *organismos nacionales e internacionales* dedicados al estudio y formulación de políticas acerca del delito complejo, el narcotráfico y la narcocriminalidad así como también con otras *agencias de investigación y policiales federales, estatales y extranjeras* dedicadas al combate de este tipo de delincuencia.
- La conformación orgánica de la *Policía Judicial* en el ámbito del Ministerio Público Fiscal.

4. En referencia al ejercicio de la *profesión policial*:

- La aplicación eficiente y permanente de los *procedimientos y principios básicos de actuación policial* durante el desempeño de las labores policiales articulados en torno del *principio de legalidad*

como eje estructurante de la profesión policial, explicitando el deber de los miembros de las policías de actuar conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, así como también, en su marco, del *principio de razonabilidad* y del *principio de gradualidad*, mediante los cuales se debe establecer el deber de *evitar todo tipo de actuación abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral contra las personas* y *privilegiar las tareas y el proceder preventivo y disuasivo 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*.

- La reformulación de la *estructura de personal* y de la *carrera policial* sobre la base de la conformación de un *nuevo régimen escalafonario* asentado en la diferenciación de dos agrupamientos básicos, a saber
 - i el *agrupamiento policial*, abocado a las labores policiales de carácter operativas y en cuyo marco se diferencie, a su vez, al *escalafón de seguridad* -compuesto por el personal policial que desempeñan las labores de la seguridad preventiva- del *escalafón de investigaciones* -compuesto por el personal policial dedicado a las tareas de investigación e inteligencia criminal-; y
 - ii el *agrupamiento técnico-administrativo* dispuesto para la atención de las funciones, profesionales, técnicas y administrativas del sistema policial.
- El establecimiento de *carreras profesionales policiales específicas* correspondientes a cada agrupamiento y escalafón, nucleando en su interior un conjunto de perfiles y habilidades básicas y comunes de acuerdo con el tipo de labor policial a desarrollar, quedando conformada por las *Carrera de Policía de Seguridad*, la *Carrera de Policía de Investigaciones* y la *Carrera Técnico-Administrativa*.
- La supresión gradual de las categorías de *oficiales* y *suboficiales* en las policías de referencia y la creación de una *categoría única para el personal policial*, en cuyo marco se estructure un *sistema propio de jerarquías* para cada una de las carreras policiales específicas que, además, cuente con menos grados –todos ellos de oficiales- y se los designe con una nueva denominación.
- La formulación y establecimiento de *cargos policiales* que compondrían la estructura orgánica de cada una de las policías –de seguridad preventiva y de investigaciones-, asignándole a cada cargo policial una función puntual –misión, responsabilidades y tareas- de acuerdo con las actividades específicas de cada una de esas policías y determinando el grado o grados requeridos para el desempeño de los mismos.

- El establecimiento de *concursos de méritos y antecedentes* como mecanismos de acceso a los cargos policiales de conducción, los cuales deberían regirse básicamente por los criterios de (i) la *formación y capacitación profesional* y el *desempeño funcional* en la carrera policial del funcionario postulante; (ii) los *antecedentes funcionales y disciplinarios* del mismo; (iii) la *antigüedad* en la carrera policial.
- La institucionalización de un *nuevo régimen disciplinario y de ética policial* derivado regido por los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, garantizando el ejercicio pleno del derecho de defensa, el debido proceso, la exigencia material absoluta de predeterminación normativa de las conductas y sanciones correspondientes y el respeto por la proporcionalidad entre la pena prevista en la norma y la conducta del agente, evitándose siempre el exceso de punición.
- El reconocimiento del derecho de *agremiación y sindicalización del personal policial*, estableciendo la absoluta autonomía para conformar asociaciones sindicales policiales y para asociarse libremente.
- La conformación y jerarquización del *sistema de control interno de la corrupción y el abuso policial* mediante la creación de una dependencia especial integrada por dos instancias básicas:
 - i un *auditor de asuntos internos* directamente dependiente del ministro del ramo y con las funciones de identificar e investigar todas las denuncias de faltas éticas o abusos funcionales cometidos por el personal policial y, en su caso, formular la acusación ante la otra instancia, 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; y
 - ii un *tribunal de ética policial* encargado de juzgar administrativamente a los responsables de faltas éticas o abusos funcionales y aplicar las sanciones, asegurando la defensa en juicio y de debido proceso.
- El desarrollo de nuevos parámetros de *formación y capacitación del personal policial* sobre la base de los siguientes objetivos generales:
 - i Brindar a la totalidad del personal policial que comienza su carrera profesional una *instrucción básica uniforme e integral* y, con posterioridad, una *instrucción especializada*, de acuerdo con las necesidades operativas resultantes de las problemáticas delictivas a prevenir o investigar.

- ii Desarrollar el *proceso de incorporación del personal policial* sobre la base de una correcta calificación de los aspirantes a policías, priorizando siempre los requerimientos que involucran la actividad policial y que implican la existencia de un alto grado de responsabilidad profesional, un sentido de respeto hacia el ordenamiento jurídico y la protección de los derechos humanos en el postulante.
- iii Adecuar los *contenidos curriculares* a las exigencias de las labores policiales de prevención e investigación y colocando a los derechos humanos como pilares instructivos esenciales en la formación inicial y en las distintas etapas de capacitación del personal policial.
- iv Establecer *convenios de intercambio docente y de validación de créditos académicos* con universidades e institutos de formación superior a los efectos de que éstos provean los servicios docentes correspondientes a aquellas materias o disciplinas generales básicas.
- v Reformular los sistemas de *reentrenamiento policial* en función de mejorar y perfeccionar el desempeño funcional y la idoneidad psicofísica e intelectual del personal policial.
- vi Incorporar a los lineamientos y contenidos curriculares de la formación y capacitación policial y a los manuales de instrucción básicas la *normativa de derechos humanos* aplicables a la labor policial y, en particular, los *principios y procedimientos básicos de actuación policial*.
- vii Jerarquizar el cuerpo docente mediante el establecimiento de un régimen regular de *concursos públicos de antecedentes y oposición como mecanismo único de incorporación y validación docente*, apuntando con ello conformar un cuerpo docente de excelencia académica y altamente profesionalizado.

5) Los dilemas políticos de la modernización policial.

La seguridad pública se ha convertido en la Argentina en un asunto relevante de la agenda de los gobiernos nacionales o estatales y en una cuestión altamente sensible para nuestras sociedades. Dicha relevancia no ha derivado de la importancia que la clase política criolla le ha adjudicado a estos asuntos siguiendo una perspectiva estratégica al respecto sino, más bien, al hecho de que el colapso y la crisis de los sistemas de seguridad locales ha comenzado a cercenar la legitimidad y la proyección política de

numerosos dirigentes y funcionarios gubernamentales. Igualmente, por la razón que sea, estas cuestiones han pasado a constituir una problemática lo suficientemente importante como para que el poder político lo deje en manos de la propia institución policial.

Por cierto, *no hay democracia sin un sistema de seguridad pública integral y eficiente en la resolución de los conflictos sociales que se desarrollan en la comunidad*. Sin embargo, ello requiere, entre otras condiciones, de una policía adecuada a la legalidad democrática y eficiente en el cumplimiento de sus funciones sociales protectivas.

Ahora bien, el aumento y complejización del fenómeno delictivo observado en la Argentina durante los últimos tiempos han puesto en tela de juicio el sistema de seguridad pública actualmente existente. Salvo contadas excepciones, sus principales defectos históricos pueden resumirse en el *desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública –lo que ha redundado en una marcada autonomía policial-* y en las *deficiencias institucionales de la policía en el desarrollo de sus funciones de prevención delictiva y de investigación criminal*. Estas cuestiones están en la base del crecimiento de la sensación social de inseguridad y han contribuido significativamente a erosionar la imagen pública de los gobiernos y, en particular, de las instituciones policiales en el cumplimiento de sus tareas.

Asimismo, en los últimos tiempos, ello sirvió para validar políticas de seguridad de signo *autoritario* basadas en el aumento de los poderes discrecionales de la policía, el incremento de las penas para los delitos y la reivindicación del uso de la fuerza extralegal como modalidad predominante y legítima de actuación policial. Se trató de la profundización del *modelo tradicional* de seguridad y de funcionamiento policial pero aggiornado con un trazo de endurecimiento e ilegalidad como opción de lucha contra el delito.

Frente a ello, algunas *perspectivas críticas* a esta visión autoritaria denunciaron tal alternativa como intolerable y postularon la necesidad de introducir profundos cambios en el sistema de seguridad pública y policial sobre la base del desarrollo de un sistema integral de control interno de los abusos y la corrupción policiales.

Sin embargo, tales orientaciones –la *autoritaria* y la *crítica*- no dan cuenta ni abordan el núcleo central del problema institucional, esto es, las formas y los estilos políticos de administración de los asuntos de la seguridad pública y los defectos orgánicos-funcionales que portan las agencias policiales para prevenir e investigar delitos. La posición autoritaria, al reforzar los poderes discrecionales de la policía sin introducir cambios en sus formas tradicionales de funcionamiento y organización de la seguridad, profundiza tales anacronismos y desajustes. En tanto, la posición crítica no incursiona en el interior de la institución policial ni tiene en cuenta que su estructura orgánico-funcional condiciona significativamente el conjunto de prácticas y perspectivas producidas y reproducidas por sus agentes y funcionarios. En definitiva, ambas perspectivas no asumen que, tal como ya se señaló, tanto un desempeño policial eficiente frente al delito como la vigencia de prácticas policiales efectivamente protectivas de los derechos humanos requiere fundamentalmente de un *proceso de cambio y modernización de las formas de conducción política de la seguridad y de trabajo policial en materia de prevención delictiva e investigación criminal*. En concreto, la *modernización del sistema policial* debería suponer la *construcción de un*

liderazgo civil eficiente sobre la seguridad pública y, muy particularmente, sobre las policías, y, al mismo tiempo, debería conllevar un *profundo cambio en las formas tradicionales de funcionamiento y organización policial* en lo referido al desempeño de sus labores preventivas e investigativas.

En este sentido, los mencionados cambios necesitarían de una *firme voluntad gubernamental* en favor de la implementación de un *plan de modernización policial* y de su *continuidad en el tiempo* a los efectos de que las coordinadas del mismo comiencen a traducirse en una serie de transformaciones sustantivas en las modalidades de organización y funcionamiento policial y en el conjunto de prácticas y orientaciones funcionales producidas y reproducidas por el personal uniformado.

Desde fines de los años '90, los sucesivos fracasos de las iniciativas tendientes a reformar y modernizar el sistema policial de algunas provincias, en particular, en la Provincia de Buenos Aires, no se han debido a la resistencia policial sino, más bien, a la inconsistencia e impericia de las autoridades gubernamentales locales en sentar las condiciones institucionales y políticas necesarias para elaborar y sustentar un programa de acciones en ese sentido, so pretexto de mantener una situación de equilibrio que neutralice eventuales cuestionamientos y movimientos policiales.²⁵

Por cierto, en el escenario descrito, ciertos grupos integrantes de la agencia policial y refractarios de toda modernización institucional sustentan, en verdad, una relativa capacidad de *contestación policial* a cualquier iniciativa política tendiente a introducir cambios que directa o indirectamente redunden en un cercenamiento del monopolio policial en la administración de la seguridad pública y, en su marco, que signifiquen la desarticulación de las redes de regulación delictiva y de financiamiento ilegal de dichos sectores policiales. Esa contestación podría suponer desde una actitud de “*brazos caídos*” y de “*trabajo a reglamento*” hasta la “*liberación de zonas*” para la actuación de bandas y grupos delictivos sin presencia policial y la perpetuación directa o indirecta de hechos delictivos, secuestros y homicidios violentos con fuerte exposición pública, todo ello tendiente a desacreditar a las autoridades políticas y de posicionarlas ante la sociedad como incapaces de controlar y administrar la seguridad pública. También es cierto que existen sectores policiales proclives a la modernización institucional y que, en gran medida, dichos sectores, podrían accionar y hasta neutralizar la actuación de aquellos sectores refractarios, pero siempre que el poder político diagrame y desarrolle una estrategia modernizante persistente en el tiempo y le brinde a los sectores modernizantes el apoyo y los instrumentos necesarios para encarar y dirigir internamente el proceso de cambio y reforma de las prácticas y orientaciones policiales tradicionales, así como también la depuración institucional imprescindible.

En este contexto, la modernización del sistema policial y su adecuación a la imperiosa necesidad de llevar a cabo estrategias eficientes en materia de prevención y conjuración delictiva y en las labores de investigación criminal requiere de la implementación de una serie de *políticas y medidas graduales* que tiendan a superar los mencionados anacronismos y a construir una verdadera “*policía ciudadana*”. Se trata de *lineamientos de corto, mediano y largo plazo cuya implementación debe ser progresiva*

²⁵ Para el caso bonaerense, véase: SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad, democracia...*, op.cit, cap. 3; y VERBITSKY, Horacio, “Otra vez”, en diario *Página/12*, Buenos Aires, 5 de enero de 2003.

y duradera en el tiempo así como diversificada y multidimensional en sus aspectos fundamentales, descartando de antemano las estrategias de shock que solamente serían viables en un escenario de alta crisis institucional.

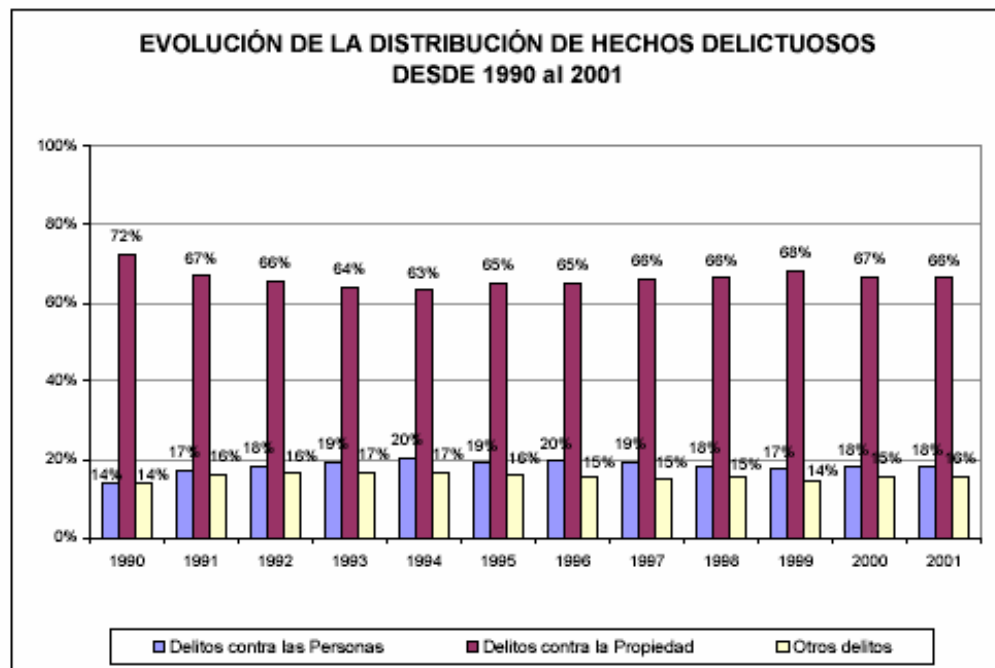
En la Argentina, la continuidad del sistema de seguridad pública y policial existente no brinda un adecuado marco institucional para hacer frente eficientemente a los desafíos que surgirán en un escenario en el que, por diversas razones, el delito aumentará y se complejizará más aún y en el que, además, la tradicional desaprensión con que la clase política ha tratado a la problemática en cuestión facilitará que estos asuntos sean utilizados para dirimir diferencias internas o contiendas político-electorales, lo que en su conjunto aumentará el clima de incertidumbre e inestabilidad. Ello indicaría, pues, que *la modernización policial, más que un imperativo político-cultural, constituye en un requisito institucional necesario a la consolidación democrática.*

Marcelo Fabián Sain

Cuadro 1

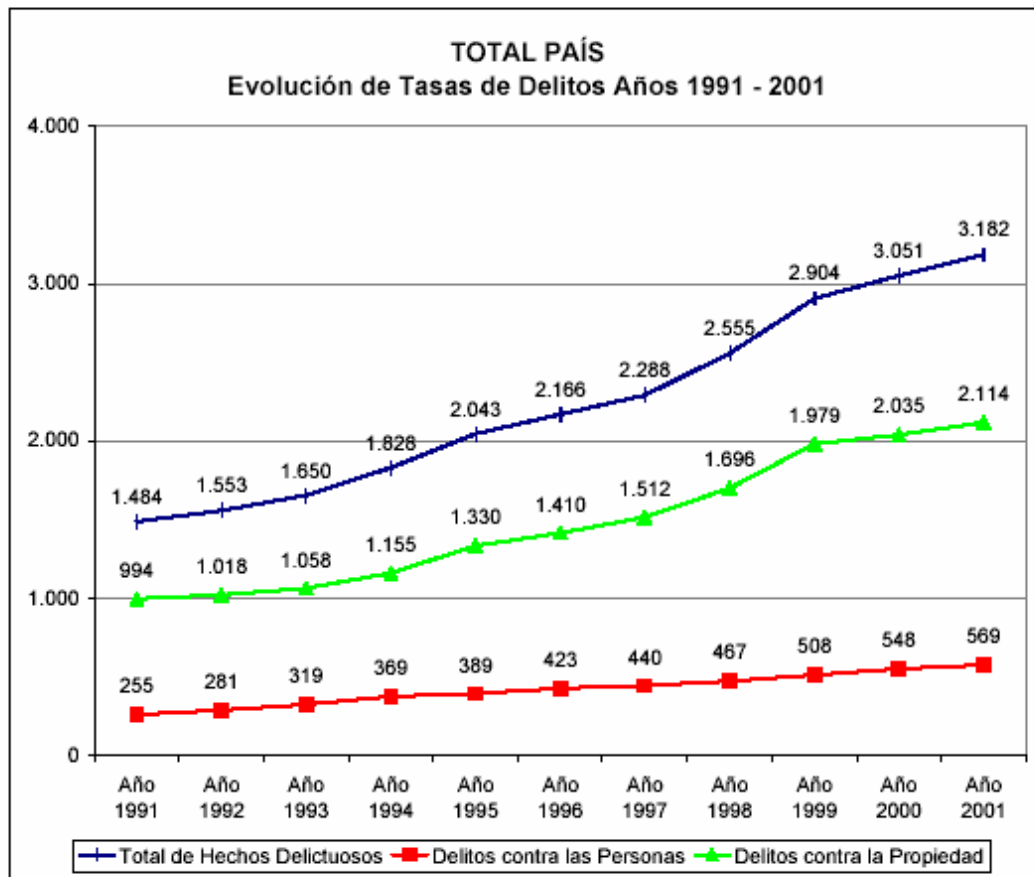
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE HECHOS DELICTIVOS DESDE 1990 a 2001

Años	Delitos contra las Personas	Delitos contra la Propiedad	Otros delitos	Total Hechos Delictivos
1990	78.864	404.465	76.911	560.240
1991	83.949	327.722	77.619	489.290
1992	93.898	340.267	84.973	519.138
1993	107.905	358.428	92.527	558.860
1994	126.624	396.432	104.156	627.212
1995	135.135	462.344	112.988	710.467
1996	148.873	496.627	117.230	762.730
1997	156.897	539.292	120.151	816.340
1998	168.545	612.709	141.694	922.948
1999	185.728	723.731	152.784	1.062.241
2000	202.820	753.727	173.353	1.129.900
2001	210.752	782.784	184.994	1.178.530



Fuente: DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 2001*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Sistema Nacional de Información Criminal, 2001.

Cuadro 2

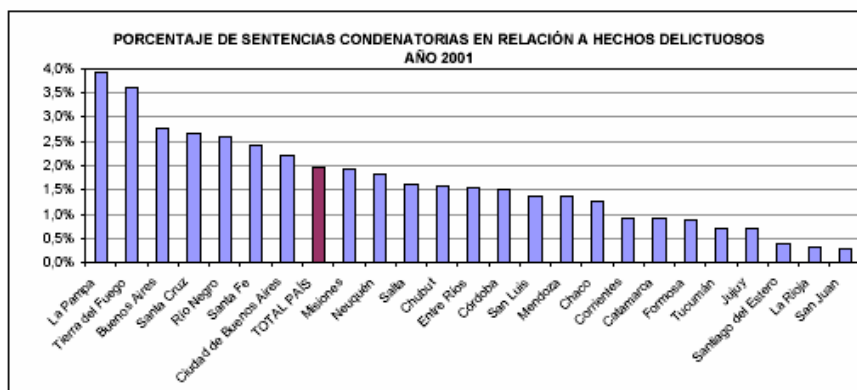


Fuente: DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 2001*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Sistema Nacional de Información Criminal, 2001.

Cuadro 3

**COMPARACIÓN ENTRE HECHOS DELICTIVOS Y SENTENCIAS CONDENATORIAS
TOTAL PAÍS Y POR PROVINCIA - AÑO 2001**

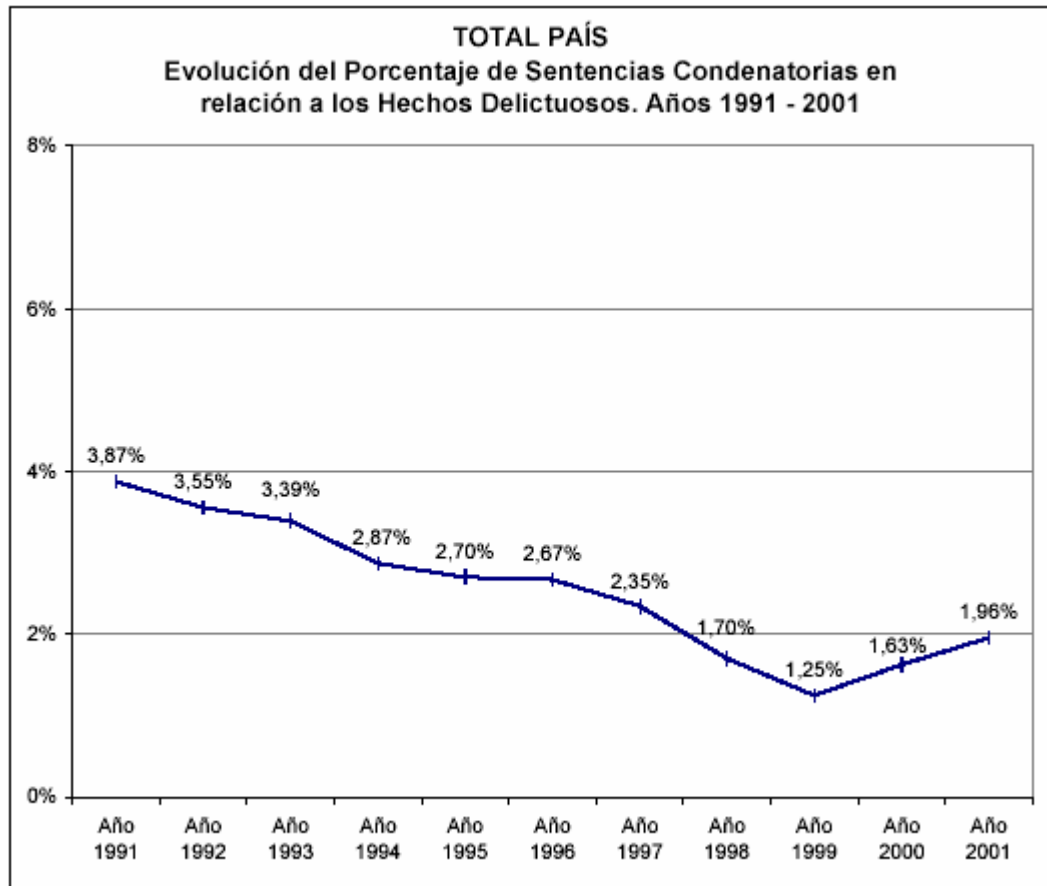
PROVINCIA	Año 2001		
	HECHOS DELICTIVOS	*SENTENCIAS CONDENATORIAS	PORCENTAJE
Buenos Aires	300.470	8.271	2,75%
Catamarca	11.355	102	0,90%
Chaco	43.444	542	1,25%
Chubut	12.278	192	1,56%
Ciudad de Buenos Aires	202.083	4.425	2,19%
Córdoba	123.768	1.846	1,49%
Corrientes	27.112	249	0,92%
Entre Ríos	22.847	350	1,53%
Formosa	13.087	115	0,88%
Jujuy	24.177	169	0,70%
La Pampa	12.013	472	3,93%
La Rioja	6.906	22	0,32%
Mendoza	88.722	1.199	1,35%
Misiones	20.648	400	1,94%
Neuquén	28.881	526	1,82%
Río Negro	21.311	550	2,58%
Salta	32.791	523	1,59%
San Juan	24.801	68	0,27%
San Luis	7.729	106	1,37%
Santa Cruz	8.461	224	2,65%
Santa Fe	95.799	2.306	2,41%
Santiago del Estero	17.838	72	0,40%
Tierra del Fuego	3.103	112	3,61%
Tucumán	28.906	203	0,70%
TOTAL PAÍS	1.178.530	23.044	1,96%



* Los datos referidos a sentencias condenatorias en sede penal son suministrados por el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal. No se incluyen las absoluciones.

Fuente: DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 2001*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Sistema Nacional de Información Criminal, 2001.

Cuadro 4



Fuente: DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 2001*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Sistema Nacional de Información Criminal, 2001.