



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES



Centro de estudios para el desarrollo

Detenciones, facultades y prácticas policiales en la ciudad de Buenos Aires

Presentación

El trabajo de Máximo Sozzo, y el de Sofía Tiscornia, Lucía Eilbaum y Vanina Lekerman que se incluyen en este cuaderno de trabajo, fueron presentados y debatidos en la “Jornada sobre detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires” que organizara el Centro de Estudios Legales y Sociales y que se realizó el día 5 de julio de 1999 en Buenos Aires. El estudio realizado por Máximo Sozzo consiste en un análisis de las políticas modernas de prevención del delito y describe críticamente el papel que dentro de éstas ocupa en Argentina la llamada táctica de la sospecha. Por su parte, el segundo trabajo de esta publicación analiza empíricamente el uso de la figura de Detención por Averiguación de Identidad en la ciudad de Buenos Aires. Su objetivo es poner en examen la facultad policial de detener personas por averiguación de antecedentes, para abrir una discusión respecto de los argumentos que intentan fundamentar la necesidad de ampliar facultades policiales como medio idóneo para prevenir la criminalidad.

Tanto el evento ya mencionado como la presente publicación se enmarcan en el programa regional “Policía y Sociedad Democrática”, proyecto del cual participan el Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina, el Centro de Estudios para el Desarrollo de Chile (CED), el Instituto de Defensa Legal del Perú (IDEELE) y Viva Río-ISER de Brasil. El objetivo del programa es el de impulsar reformas en los sistemas policiales que aseguren que su accionar sea coherente con las políticas de seguridad de un estado de derecho. Para ello se realizan seminarios, investigaciones, publicaciones y se edita un boletín periódico.

El programa es coordinado por Hugo Frühling del CED y sus coordinadores nacionales son: Gustavo Palmieri de Argentina, Andrea Palma de Chile, Elizabeth Sussekind de Brasil y Roger Niego de Perú. Las tareas de investigación son coordinadas por Azun Candina. El programa cuenta con el apoyo de la Fundación Ford y el asesoramiento de un Comité Consultivo que conforman entre otros, Herman Goldstein (Universidad de Wisconsin), Christopher Stone (Instituto Vera de Justicia de Nueva York) y Rachel Neild (Washington Office on Latin America).

Hugo Frühling
Coordinador
Área Seguridad Ciudadana
CED
Junio 2000.

¿Hacia la Superación de la Táctica de la Sospecha? Notas sobre Prevención del Delito e Institución Policial.

Máximo Sozzo*

I. Introducción: Política Criminal, Política Penal, Política de Prevención del Delito y Seguridad Urbana.

Existe una distinción corriente, que constituye un verdadero sentido común en los discursos políticos (de uno u otro signo) y científicos sobre la *cuestión criminal* (Pitch, 1989) entre dos finalidades de la *política criminal*: la *represión del delito* y la *prevención del delito*. Reprimir el delito es la *intervención ex – post*, después que el delito ha sido producido, para castigar al sujeto que lo ha realizado. Prevenir el delito es la *intervención ex – ante*, antes que el delito se produzca, para evitar que este suceda.

Para desarrollar estas finalidades la política criminal pone en movimiento diversos *recursos* que delimitan a su vez esferas en las prácticas sociales e institucionales. Por recursos entendemos aquí una conjugación compleja de *dispositivos institucionales, tecnologías de poder, técnicas de intervención, racionalidades y programas políticos*¹ que pueden ser, en este terreno, de dos naturalezas diferentes: *penales* o *extrapenales*. Evidentemente la segunda categoría sólo es delimitable negativamente o por exclusión: qué recursos extrapenales ingresan en la política criminal sólo puede definirse de acuerdo al marco teleológico al que se refieren. Así, los recursos extrapenales son los que no se refieren a la imposición de una pena en tanto castigo legal, pero apuntan al control del crimen. Ahora bien, ¿qué relaciones existen entre esta pareja de finalidades y esta pareja de recursos de la política criminal?

* Máximo Sozzo es abogado, Docente Auxiliar de Introducción a la Sociología y del Seminario Seguridad Urbana y Cuestión Criminal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina; y Docente Auxiliar de Sociología de la Facultad de Formación Docente en Ciencias de la misma Universidad.

¹ Estas nociones de “*dispositivo institucional*”, “*técnica de intervención*”, “*tecnología de poder*”, “*programas políticos*” y “*racionalidades políticas*” provienen de la literatura foucaultiana, aunque los sentidos que en ella se encuentran al respecto son múltiples y variados. La referencia básica son los textos de Foucault (1988, 1989, 1991a, 1991b, 1991c, 1992a, 1992b, 1993a, 1993b, 1995, 1996a, 1996b). Por “*dispositivo institucional*” entendemos, siguiendo a Castel (1980, p. 16) a los ensambles de actores, prácticas y discursos situados en un contexto normativo. En cuanto a las “*técnicas de intervención*” recojemos también su reformulación en Castel (1980, p. 16) aunque allí no se refiere a “*técnicas de intervención*” sino a “*tecnologías de intervención*” (cfr. en el mismo sentido: Donzelot, 1979). Seguimos a O'Malley (1996, p. 205, nota 1) quien distingue entre técnicas y tecnologías: “El uso del término tecnología en su sentido amplio se refiere a cualquier conjunto de prácticas sociales que está dirigido a la manipulación del mundo físico o social, de acuerdo a rutinas determinadas. Las tres formas principales identificadas por Foucault son: soberanía, disciplina y gobierno. Las técnicas se refieren aquí a distintas formas de aplicaciones o a distintos componentes de las tecnologías”. La noción de “*tecnología*” debe reservarse entonces para las formas de ejercicio del poder, existiendo diversas “*técnicas de intervención*” en los diversos “*dispositivos institucionales*” que como formas de actuar sobre un objeto o blanco colaboran en la construcción del vínculo tecnológico entre saber-poder y son, al mismo tiempo, su consecuencia. En lo que se refiere a la diferencia entre “*programas políticos*” y “*racionalidades políticas*”, reformulamos la distinción de Donzelot (1979, p. 77) entre el “*programa político*” como la forma de pensar sobre como hacer algo con un objeto práctico y las “*estrategias*” (aquí “*racionalidades políticas*”) como “*formulae de gobierno, teorías que explican la realidad solamente en la medida en que posibilitan la implementación de un programa*”.

El recurso penal, sin duda, se asocia inmediatamente al objetivo de reprimir el delito, pero también en la experiencia de la modernidad se ha predicado de él la finalidad de prevenir el delito, que se ha impuesto retóricamente como marco teleológico. El nacimiento mismo de la prevención del delito como *telos* de la política criminal se encuentra en los discursos de justificación del recurso penal, en sus diversas versiones: prevención especial positiva y negativa / prevención general positiva y negativa. Señala Baratta en torno a esta asociación recurso penal-prevención del delito: "Los resultados que ha llegado a obtener, desde hace tiempo, el análisis histórico y social de la justicia criminal, se pueden sintetizar en la afirmación de que el sistema de justicia criminal se manifiesta incapaz de resolver lo concerniente a sus funciones declaradas. Esto significa que la pena como instrumento principal de este sistema, falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad. Este estado de crisis se registra en todos los frentes: sea el de la prevención negativa general, es decir de la intimidación de los potenciales delincuentes, sea el de la prevención positiva especial, es decir, de la reinserción social de los actuales infractores de la ley penal. Estos fines preventivos son, a la luz de los hechos simplemente inalcanzables. Por otra parte otras funciones de prevención que parecen ser efectivamente realizables para el sistema penal, como la prevención negativa especial, es decir, la neutralización o la intimidación específica del criminal y la prevención general positiva, es decir, la afirmación simbólica de la validez de las normas que favorecen el proceso de integración social, son en realidad inadecuadas respecto de los criterios de valor que preceden a nuestras constituciones, a saber las constituciones del estado social y democrático de derecho" (Baratta, 1998, pp. 5-6).

Esta negación absoluta y radical, sea en función de criterios ético-políticos o en función de criterios sociológicos, hace que el recurso penal se asocie, desde esta perspectiva crítica, exclusivamente con la represión del delito, no tanto como finalidad susceptible de proponer sino como efecto o consecuencia social. Es decir, el abandono de la justificación del recurso penal como "*pena útil*", no significa en esta clave teórica asumir el paradigma opuesto de la "*pena justa*" (Pavarini, 1994b). Pavarini, lacónicamente apuntaba que la historia de la pena, en su forma moderna, es la historia de una justificación imposible (Pavarini, 1992). El salto a la sociología de la pena no concluye en la afirmación obvia del recurso penal como castigo en la esfera de las consecuencias sociales (causar un mal, un dolor, un sufrimiento); por el contrario, como ya hemos señalado anteriormente (Sozzo, 1998) la conceptualización de la política penal como política de control social nos permite -al nutrirnos heterodoxamente de diversas tradiciones en las ciencias sociales- descubrir su carácter "*productivo*" o "*positivo*". Desde este punto de vista es posible configurar un núcleo central del concepto de *política penal*².

La emergencia de los recursos extrapenales de la política criminal tiene como hitos fundamentales algunos procesos sociales e institucionales iniciados en el siglo XIX en diferentes horizontes culturales: la consolidación de las técnicas preventivas de la institución policial en la primera mitad del siglo XIX en Europa Occidental y en la segunda mitad del siglo XIX en

² Este razonamiento no implica no tener en cuenta la importancia de los discursos (por ejemplo, los discursos políticos, filosóficos y jurídicos de justificación del recurso penal) en el análisis sociológico de la cuestión criminal. Este es uno de los imperativos metodológicos más difundidos actualmente en este campo de conocimientos. Nos dice al respecto Pavarini (1994b, p. 14): "Actualmente los discursos sobre el control social no pueden ser simplemente reducidos al rol de ideología ocultante de lo que acontece realmente en las celdas de las prisiones, en las salas de los tribunales, en los corredores y edificios de los diversos aparatos burocráticos que se ocupan del control social. Aun cuando es razonable suponer que lo que sucede en los espacios físicos de la disciplina penal puede ser profundamente diferente de las ideas que la gente y los mismos operadores directamente involucrados en las instituciones de control social (policía, justicia, administración penitenciaria, etc), tal vez esté más cerca de la verdad y, por ende, sea científicamente más útil, asumir también las imágenes, los discursos, las palabras de/sobre el control social como momentos decisivos, determinantes de las prácticas mismas" En esta misma dirección en la literatura contemporánea, cfr. Cohen (1988), Garland (1985, 1990) y Melossi (1992, 1994, 1996a, 1997a, 1997b).

Argentina y América Latina; la promoción de las reformas sociales en el marco del surgimiento de las primeras políticas sociales típicas del Estado Social del siglo XX, hacia fines del siglo XIX en Europa Occidental; la promoción de las llamadas "medidas de seguridad predelictuales" a principios de este siglo en Italia, España y América Latina; etc. (McMullan, 1998; McMullan, 1998b; Waldmann, 1996; Pavarini, 1994a; Garland, 1985; Ferrajoli, 1990).

Los recursos extrapenales nacieron y se desarrollaron históricamente asociados a la finalidad de prevención del delito. Esta conexión teleológica, debería investigarse histórica y sociológicamente, como ha sucedido en el caso del recurso penal en estos últimos años y mientras tanto suspender esa asociación en el terreno de los efectos o consecuencias sociales. De hecho, este documento de trabajo se piensa globalmente en esta dirección y en este sentido hablaremos aquí de *política de prevención del delito*.

Ahora bien, en los discursos contemporáneos con respecto a la cuestión criminal, comúnmente se hace referencia a la *seguridad urbana*: ¿qué relación puede existir entre este objeto seguridad urbana y las esferas de la política criminal? Para comprender este objeto: *seguridad urbana*, es preciso partir de la ambigüedad constitutiva del mismo. Es seguridad urbana el "problema objetivo" del *riesgo de ser víctima de un delito*³ y es seguridad urbana el "problema subjetivo" de la sensación personal y colectiva de temor con respecto a ser víctima de un delito o incivilidad (*miedo al delito y pánico social con respecto al delito*⁴) (Baratta, 1993 y 1998; Pavarini, 1993, 1994a y 1995). Ambos planos de la seguridad urbana se encuentran vinculados pero son independientes. Es decir, si se produce una disminución en el marco del primero no necesariamente se producirá idéntica disminución (o disminución alguna) en el marco del segundo, como lo ha demostrado el grueso de la investigación empírica en esta materia (Cfr. Mosconi, 1995; Mosconi - Guarnieri, 1996; Mosconi: 1997; Pavarini: 1996b). Ahora bien, producir seguridad urbana sería equivalente a reducir el riesgo de ser victimizado y/o reducir la sensación personal y colectiva de temor frente al delito.

En este sentido, una *política de seguridad urbana* no es enteramente equiparable a una política de prevención del delito –siempre pensada desde el terreno de los objetivos-, porque esta última sólo abarcaría la primera esfera de aquella: el problema objetivo. Siempre que no se asuma una relación automática de dependencia entre el problema objetivo y el problema subjetivo de la seguridad urbana, evidentemente existiría una relación de género a especie entre política de

³ En muchas teorizaciones se incluye el riesgo de ser víctima de una "incivilidad", concepto acuñado en el contexto francés, para hacer referencia a aquellos comportamientos socialmente considerados indeseables, aun cuando no sean considerados delitos en términos de técnica jurídica - aunque los ejemplos que comúnmente se brindan podrían ser referidos a las faltas o contravenciones. Llama la atención en la literatura sobre esta temática (producida aún por autores críticos) que no se problematice el peligro político insito en la afirmación de la necesidad de reducir comportamientos que "son considerados socialmente como indeseables", aun cuando no estén comprendidos en la ley penal, sin más aclaraciones. Quien define lo indeseable o no es un tema abierto a la discusión, los riesgos que se coreen son muy grandes. Si se trata de asumir un punto de vista como privilegiado: ¿estamos dispuestos a seguir sus implicancias hasta las últimas consecuencias?. Cfr. Baratta, 1992 y 1998.

⁴ Sobre la distinción entre miedo al delito y ansiedad social o pánico social con respecto al delito mucho se ha escrito en estos últimos años en el contexto europeo y de América del Norte. Creo que aquí basta con resaltar una diferencia fundamental: mientras el miedo al delito es personal y se plantea en términos concretos, la ansiedad social con respecto al delito es general y se plantea en términos abstractos. De esta manera, observamos que se trata de dos niveles en los que es posible explorar las sensibilidades colectivas con respecto al delito. Sin embargo, es preciso aclarar, que su pertenencia a un mismo género no hace por sí sola que sus desarrollos sean coherentes como lo demuestra claramente a la investigación empírica al respecto (cfr. Mosconi, 1995; Mosconi-Guarnieri, 1996, Mosconi, 1997; Mosconi, 1998; Pavarini, 1996); una persona puede expresar un alto nivel de pánico social con respecto al delito que no se refleje en absoluto en una presencia similar de miedo al delito y viceversa.

seguridad urbana y política de prevención de la criminalidad. Sin embargo emplearemos como sinónimos, hecha esta salvedad, las expresiones *producción de seguridad urbana y prevención del delito*, otorgándole a la segunda expresión el sentido amplio de la primera.

En este sentido, nos parece interesante la definición de prevención del delito de Van Dijk: "...todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el estado" (1990, p. 205). Sólo dos observaciones. Primero, que en lugar de tomar como criterio de definición las fronteras del sistema de justicia penal, que apunta a la cuestión de *quién* interviene, más bien preferiríamos apuntar a la cuestión de *con qué* se interviene, pues muchos actores que se encuentran dentro del sistema de justicia penal pueden sin embargo actuar a través de recursos extrapenales. Y segundo, que la idea de "daños producidos por los delitos" debe ser comprendida en forma lo suficientemente amplia como para incluir la cuestión de las sensibilidades personales y colectivas con respecto al mismo; el problema subjetivo de la seguridad urbana.

II. Política de Prevención del Delito e Institución Policial en Argentina: la Táctica de la Sospecha.

En Argentina la policía en tanto dispositivo institucional ha sido tradicionalmente central en el conjunto situado de acciones sociales impulsadas desde el ámbito del Estado (Nación y Provincias) que tiene como objetivo la producción de seguridad urbana o la prevención del delito. Las razones de esta centralidad son múltiples y radican en la compleja historia del sistema penal en Argentina y su dinámica en relación con los procesos culturales, económicos, políticos y sociales. Sin embargo, también representa una constante de buena parte de las políticas de prevención del delito de la modernidad, atravesando los diferentes horizontes culturales; por lo menos, hasta fines de los años '70⁵.

En Argentina coexisten diversas instituciones policiales cuyas competencias están diferenciadas territorial y materialmente: la Policía Federal y las policías provinciales (Cfr. Abregú-Maier-Tiscornia, 1996; Abregú-Palmieri-Tiscornia, 1998; Palmieri, 1997). Los diversos textos legales que regulan estas instituciones policiales distinguen sus "funciones" en "*funciones de policía de seguridad*" y "*funciones de policía judicial*" (por ejemplo, los Artículos 1, 3 y 4 de la Ley Orgánica de la Policía Federal, Dec-Ley 333/58). Los actores políticos vinculados tradicionalmente a las políticas de seguridad urbana – y no sólo los miembros de las policías- organizan discursivamente las actividades llevadas adelante a través de este dispositivo institucional en torno a estos marcos de referencia que están asentados y son reproducidos en/por la normativa, la organización y la cultura policiales. Las instituciones policiales han apelado históricamente para su conceptualización a la asociación *policía de seguridad – prevención del delito y policía judicial – represión del delito*, que también se encuentra instalada en buena parte de la literatura contemporánea sobre el tema⁶.

Desde nuestro punto de vista, estas asociaciones deben ser pensadas como marcos teleológicos, que permiten definir dos complejos conjuntos de acciones sociales desarrolladas por colectivos de actores miembros de la institución policial que poseen como finalidad central la prevención (policía de seguridad) o la represión (policía judicial) del delito, en el sentido señalado en la introducción de este documento de trabajo.

Sin embargo, estos dos conjuntos de actividades no se encuentran tajantemente separados en la cotidianeidad de las prácticas y discursos policiales. Estamos en presencia de un principio de

⁵ Ver, respecto al resquebrajamiento de este escenario en otros contextos, entre otros: Baratta (1993), Pavarini (1994a), Muñiagorri (1995), Garland (1996) y Crawford (1997 y 1998).

⁶ Por ejemplo, referido al contexto argentino cfr. Tiscornia-Maier-Abregú (1996, pp.165-167), Martínez-Palmieri-Pita (1998) y Chillier (1998a, p. 5). Con respecto al contexto latinoamericano, ver Losing (1996, p. 387).

diferenciación, más que de una efectiva disociación. Esto se revela en todos los niveles de la institución policial: la normativa, la organización y la cultura policiales asumen esta distinción pero no la realizan coherentemente. Prima – y no sólo en nuestro horizonte cultural - lo que Ferrajoli (1990, p. 801) ha definido como “una suerte de promiscuidad”. Esto lleva necesariamente a reflexionar acerca de cuales son las relaciones que se tienden entre los dos complejos de actividad policial, abriendo todo un campo de indagación al respecto, que debe ponerse como punto de partida la cuestión de su indisociación/indisociabilidad, para determinar las potenciales *ambigüedades* en las prácticas y discursos policiales. No obstante, a diferencia del autor italiano, creemos que esta “*promiscuidad*” no impide utilizar este principio de diferenciación de la actividad policial como una forma de anclar una sociología de la policía; para su justificación metodológica y teórica (Ver nota 4).

En este sentido, sí es posible y útil diferenciar *técnicas de intervención* de acuerdo a estos marcos teleológicos, en tanto formas de actuar a través de este dispositivo institucional sobre determinados objetos o blancos (Ver nota 1). Las técnicas policiales no existen antes de las prácticas policiales sino *en y por* ellas. No se trata de diseños o proyectos de prácticas policiales sino de la forma de actuar que emerge como reconstrucción a posteriori de las prácticas policiales.

En este sentido, retomando el criterio enunciado en la normativa, la organización y la cultura policiales es posible distinguir, prima facie, *técnicas policiales represivas* – por ejemplo: el allanamiento o la requisa - de *técnicas policiales preventivas: la presencia y vigilancia policial y la detención policial sin orden judicial*⁷. A su vez, en el marco de esta última técnica policial preventiva, en la Ciudad de Buenos Aires – a diferencia de los que sucedía en la mayor parte de las provincias – era posible diferenciar dos *subtécnicas*: la *detención por edictos policiales* (en adelante, DEP) y la *detención por averiguación de identidad* (en adelante, DAI). En marzo de 1998 se sancionó en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires el Código de Convivencia Urbana que en tanto ordenamiento jurídico contravencional implicó la abolición de la facultad de la Policía Federal de detener a personas por los edictos policiales. (Ver Chillier: 1998a, 1998b y 1999b; Palmieri: 1999b)⁸.

Estas técnicas policiales preventivas surgieron en Argentina en la segunda mitad del siglo XIX y en diferentes momentos, en las distintas provincias y en la Capital Federal. Como formas de actuar a través de este dispositivo institucional, todas ellas precedían a la difusión e instalación académica e institucional de la *criminología positivista* (Salessi, 1996; Ruibal, 1993; Del Olmo, 1992; Blackwelder-Johnson, 1984). Sin embargo sobre la filigrana de la racionalidad y el programa políticos de la criminología positivista –a partir de fines de los años 80- las mismas se asociaron al ideal de la prevención del delito y, en este sentido, *nacieron* como técnicas policiales preventivas.

⁷ Hay una forma de detención policial sin orden judicial que no hemos incluido en la definición de esta técnica policial preventiva: la detención en flagrancia; pues se encuentra asociada a la represión del delito.

⁸ Sin embargo, incluimos dentro de la detención policial sin orden judicial a la subtécnica DEP, pese a que actualmente ni siquiera es empleada por la Policía Federal en la Ciudad de Buenos Aires, por tres razones. En primer lugar, porque las técnicas policiales son un producto histórico de la institución policial y durante más de un siglo estas subtécnicas se integraron en la actividad policial por lo que es indispensable trabajar sus conexiones –son técnicamente muy similares por debajo de sus diferencias- para poder desentrañar sobre que racionalidad y programa políticos se fundan y en que tecnología de poder se insertan. En segundo lugar, porque como consecuencia de la abolición de la DEP en marzo de 1998, se dieron ciertos cambios en la actividad policial que resultan interesantes para poder extraer determinadas instrucciones políticas para el futuro y la única manera de poder evaluarlos es conocer esta subtécnica y el lugar que ocupaba en esta técnica policial – que era sin dudas más importante que el de la DAI, cuantitativa y cualitativamente. Y por último, porque la DEP se encuentra a la vuelta de la esquina, pues subsisten fuertes campañas políticas (a las que la Policía Federal no es ajena) e involucran al gobierno nacional y al gobierno local que sustancialmente aunque no formalmente significan hacer renacer la DEP, de manera tal que nuestro pasado inmediato puede ser, muy factiblemente, similar a nuestro futuro inmediato.

La criminología positivista, como forma de pensar el delito implicó su *medicalización*, ya que las herramientas conceptuales fundacionales de esta racionalidad política (Ver nota 1) provienen de la medicina mental -monomanía, locura moral, degeneración- y su uso importó *patologizar al delito y al delincuente*. Ingenieros - uno de los padres fundadores de la criminología positivista en Argentina - sostenía que el delito es todo medio amoral de lucha por la vida en detrimento de otros miembros del agregado social, que ven atacado su derecho a la vida, directa o indirectamente. Muchas veces la ley penal no prevé estos medios amorales jurídicamente como delito, por lo que se registra un desfase entre la moral y el derecho, entre la “*delincuencia natural*” y la “*delincuencia jurídica*”.

Para Ingenieros, se deben desentrañar las causas determinantes de los delitos legales y naturales, sin suponer la existencia del libre albedrío del actor, indagando en su constitución orgánica y en las condiciones del ambiente en que vive - la “*etiología criminal*”. Los factores que causan la producción del fenómeno delictivo son de dos tipos: endógenos (biológicos, propios de la constitución psicofísica de los delincuentes) y exógenos (mesológicos, propios del medio en el que el delincuente actúa). Sólo a partir de una adecuada investigación de los mismos -la “*clínica criminológica*”- se puede construir una “*terapéutica del delito*”. (Ingenieros, 1962, pp. 300-301).

Esta terapéutica del delito se plasma en el programa político (Ver nota 1) de la criminología positivista: “*el plan general de la defensa social*”. Partiendo de la dualidad delincuencia legal/delincuencia jurídica, la culpabilidad/responsabilidad del sujeto deja de ser considerado el parámetro que debe guiar las técnicas de intervención y en su lugar se instala la “*temibilidad*” o “*peligrosidad*”. (Cfr. Foucault, 1978; Alvarez Uria, 1983: 181-243; Vezzetti, 1985: 171-184; Sozzo, 1998: 59-71).

Esta noción es la que permite ir más allá de la simple defensa social ante el delincuente legal y avanzar sobre las múltiples formas de la inadaptación social. No hay que esperar que el delito latente en cualquier tipo de degenerado se haga delito consumado (en el sentido de delito jurídico), hay que actuar sobre el “*estado peligroso*” de estos sujetos (Cfr. Cordoba-Ingenieros, 1903). Este movimiento de transformación teórica implica una doble extensión del objeto de intervención: del delito legal al delito natural, de la manifestación a la causa. Pero al mismo tiempo el programa político de la criminología positivista dibuja también, en este sentido, un paso de la valoración de actos a la valoración de actores, de las formas de actuar de los individuos a las formas de ser de los individuos; los individuos no actúan peligrosamente sino que son peligrosos (Cfr. Foucault, 1989). Y esto implica también no sólo mirar el objeto de intervención como algo que se encuentra en el pasado – el delito legal ya realizado – sino como algo que dura en el tiempo y tiene un futuro; los delincuentes naturales que en el futuro pueden cometer delitos jurídicos.

Si instala en este sentido en el “*plan general de la defensa social*”, la centralidad de la “*prevención o profilaxis del delito*”. “Reconocido que existen causas predisponentes al delito – las unas en el ambiente social y las otras en el carácter de los delincuentes– la prevención del delito ha adquirido tanta importancia o más que su represión” (Ingenieros, 1962, p. 391). Esta centralidad fue tan marcada que implicó la transformación de los discursos de justificación del recurso penal, asociándolo al ideal de la prevención del delito (ya sea como prevención especial positiva o como prevención especial negativa): la “*prevención post-delictum*”. Pero paralelamente y con un grado mayor de importancia, el programa político de la criminología positivista presenta a la “*prevención ante delictum*” que interviene antes que el delito se cometa, sobre aquellos que tiene una predisposición para producirlo en función de sus rasgos psicofísico y sociales y que por ende se encuentran en un “*estado peligroso*”, los “*delincuentes naturales*” que aun no se han transformado en “*delincuentes legales*”, la “*mala vida*” (Cfr. Paz Anchorena: 1918a, 1918b, 1918c y 1918d).

En este último plano, el reclamo político positivista estaba dirigido a la instalación de “*medidas de seguridad predelictuales*”, gestionadas por la institución policial o por la institución judicial, dirigidas a la internación de las diversas “*especies peligrosas*” de la “*mala vida*”: los menores abandonados, los vagos y mendigos, los alcohólicos, etc. Esta demanda nunca fue

satisfecha legalmente y por ende, casi no tuvo incidencia práctica⁹. De allí, de reflejo, la importancia de las técnicas policiales como las únicas formas de actuar en el marco de una política de prevención del delito en este contexto histórico (Cfr. Policía de la Capital Federal, 1917; 1924 y 1926; Ruibal, 1993; Salessi, 1996).

El fin del siglo XX parece tener características muy diferentes con respecto al fin del siglo XIX. El contexto social, político, cultural y económico se ha alterado radicalmente. Ya no nos encontramos en el marco de la construcción del Estado-Nación, de la consolidación de la economía de exportación, - la inserción de un determinado tipo de mercado interno al mercado mundial- de la rápida urbanización y la creciente inmigración aluvional europea, que se resolvía en una cuestión social que cada vez más se declinaba como cuestión obrera.

Sin embargo, las políticas de prevención del delito en nuestro país hoy siguen girando casi exclusivamente en torno a las instituciones policiales y en ellas se desarrollan exactamente las mismas técnicas de intervención de antaño: la presencia y vigilancia policial y la detención policial sin orden judicial. Algunos de los elementos de la racionalidad y el programa políticos de la criminología positivista, otrora dominantes, ya no están *vigentes* en las instituciones policiales actuales, en sus diversos planos de la normativa, la organización y la cultura policial. Es improbable que las autoridades policiales actuales en la Argentina reclamen políticamente la creación legislativa de medidas de seguridad predelictuales o que empleen el concepto de “*degeneración*”. Pero se mantiene vigente el núcleo duro, en términos de Castel (1994), la misma “*problematización*”, en tanto forma de concebir (construir) un problema y la forma de intervenir sobre el mismo. Así, los “*sospechosos*” o los que se encuentran en “*estado predelictual*” del discurso policial actual son los integrantes de la “*mala vida*” o los que se encuentran en “*estado peligroso*” del discurso policial del pasado. Más allá de que algunos términos hayan cambiado, los conceptos que expresan son homologables y sobre todo tienen homología de posición en las técnicas policiales preventivas durante estos más de cien años. (Cfr. CELS-HRW, 1998; Chillier, 1998a; Martínez-Pita-Palmieri, 1998).

Las técnicas policiales preventivas actuales expresan una forma de pensar la prevención del delito, en tanto recorte más o menos artificial de una racionalidad y programa políticos sobre la cuestión criminal –que es el propio de la criminología positivista- en torno a la idea de “*prevención ante-delictum*”: la *táctica de la sospecha*.

La *dinámica soñada* de la táctica de la sospecha a través de las técnicas policiales preventivas es circular. Por ejemplo si tomamos como punto de partida a la DAI a través de la privación de la libertad de los individuos y grupos peligrosos/sospechosos, se almacena información- el “*inmenso texto policíaco*” (Foucault, 1989, p. 217) que debe guiar la presencia y vigilancia policial. Esta última técnica de intervención se piensa como un instrumento de la prevención del delito, a través de la disuasión de aquellos que están por emprender un curso de acción delictivo o a través de la obstaculización del mismo. En este último sentido, volvía a ingresar la DAI ya que impedía físicamente el desarrollo de la acción delictual, a partir de la privación de la libertad del individuo o grupo considerado peligroso o sospechoso.

⁹ En la práctica y con un alcance cuantitativamente limitado, asociado a la DEP y gestionado por la Policía de la Capital Federal, un especie de “*medida de seguridad predelictual*” se articulaba a través del funcionamiento de la Sala de Observación de Alienados del Depósito de Contraventores 24 de Noviembre de la Policía de la Capital Federal, creado en 1899, primero bajo la dirección de Francisco De Veyga y desde 1902 bajo la dirección de José Ingenieros. Este espacio institucional escogía entre los que estaban cumpliendo la sanción contravencional aquellos sujetos considerados alienados y, por ende, peligrosos, y los derivaba al Hospicio de las Mercedes – el primer asilo psiquiátrico de la ciudad de Buenos Aires – donde eran internados por tiempo indeterminado. Cfr. Ingenieros, 1910; De Veyga, 1903; Policía de la Capital Federal, 1917; Vezzetti, 1985; Salessi, 1996.

La DEP, en tanto microrepresión de las microinfracciones –“mantenimiento del orden público”- ocupaba en esta dinámica soñada de carácter circular el mismo papel que la DAI –por ello las hemos considerado como dos subtécnicas dentro de la detención policial sin orden judicial– en el doble plano de producción de información que debe guiar la presencia y vigilancia policial y de obstaculización física del curso de acción delictiva¹⁰.

Ahora bien, el interrogante sobre el porqué de la subsistencia de estas técnicas policiales y la táctica de la sospecha en la que se fundan requiere un análisis complejo que no se circunscribe a las historias de las instituciones policiales. Aquí simplemente arriesgamos algunas claves de lectura. Una primera hipótesis podría intentar explicar esta subsistencia en función de la efectividad de estas técnicas policiales y la táctica de la sospecha para realizar su objetivo, esto es, la prevención del delito. La prevención del delito es, en su significado más simple, la no-producción de un evento y en sí mismo constituye un resultado difícil de evaluar, cuantitativa o cualitativamente. Pero estas técnicas policiales preventivas tampoco contemplan la necesidad de evaluar sus resultados ni predisponen ningún mecanismo de producción de información para hacerlo, salvo las estadísticas sobre el número de DAI y el número de DEP realizadas por las diversas instituciones policiales, siempre insuficientes y fragmentarias para estos fines. Esto es en sí mismo un dato relevante acerca de su idoneidad para cumplir con el marco teleológico que ellas mismas se fijan e impone una impresión escéptica sobre su realización (Crawford, 1998, pp. 196-217). Sin embargo, tal vez las razones de la subsistencia de la táctica de la sospecha y las técnicas policiales que genera no haya que buscarlas aquí, sino en el juego de consecuencias o efectos sociales que sí produce más allá de las finalidades propuestas y declaradas:

a. El proceso de construcción social e institucional de las imágenes sociales de la sospecha, aplicadas a individuos y poblaciones. Es lo que constituye a las técnicas policiales preventivas en procesos de control social (Cfr. Melossi, 1992, 1994, 1996a y 1997a; Pitch, 1989 y 1996; Sozzo, 1998). A través de un complejo juego de generación de “estereotipos” y atribución de “estigmas”, la construcción de la realidad social se produce en el marco de una dinámica impulsada desde el territorio institucional en una interacción constante con el territorio social (Chapman, 1971; Becker, 1973; Lemmert, 1967; Goffman, 1989), en la que se recorta el objeto de las intervenciones siempre sobre los mismos “seres humanos de carne y hueso”: varones, jóvenes, pobres, migrantes y practicantes de “profesiones peligrosas”, para usar la expresión positivista de Rossi (1906). (Cfr. Palmieri, 1996 y 1999a; Martínez-Palmieri-Pita, 1998; Garrido-Guariglia-Palmieri, 1997; Chillier, 1998a; Tiscornia-Oliveira, 1998).

b. El proceso de formación y reforzamiento del carácter de autoridad de los agentes policiales, capaces de gobernar la vida de los otros, ejerciendo la fuerza y extrayendo deferencia y obediencia de los que constituyen el objeto de estas técnicas policiales preventivas, analizado en el contexto inglés por Choongh: “En muchos casos, el éxito para la policía está dado meramente por llevar al individuo a la estación; le demuestra al marginalizado que puede ser en cualquier momento forzado a abandonar su casa, familia y amigos y aislado en el territorio policial. Y allí, a los detenidos se les ordena cuando pararse y cuando sentarse, cuando hablar y cuando permanecer callados” (Choongh, 1998, pp. 630-631).

c. En el caso de la detención policial sin orden judicial (ya sea DEP o DAI), por un lado, la producción de información estadística al respecto, se constituye en un indicador en el interior de las instituciones policiales de la efectividad de cada uno de los segmentos organizacionales, brindando una herramienta para el gobierno del dispositivo institucional que al mismo tiempo puede ser

¹⁰ Todas estas técnicas policiales registran un grado de vinculación con la finalidad de la represión del delito y por ende, un cierta *ambigüedad*. Es preciso no mantener una visión ingenua sobre la homogeneidad y la coherencia de las técnicas de intervención en general y en particular de las técnicas policiales, atravesadas por la “*promiscuidad*” a la que hacía referencia Ferrajoli (1990). La contradicción es una faceta típica de las técnicas de intervención, dado que no son diseños o proyectos sino que atraviesan las prácticas sociales e institucionales, y ellas por lo general no son coherentes (Donzelot, 1979).

empleada para el desarrollo de campañas dirigidas a la opinión pública, para mejorar la imagen social de las instituciones policiales y reforzar su legitimidad. (Palmieri: 1996; CELS-HRW: 1998; Chillier: 1998a; Garrido-Guariglia-Palmieri: 1997; Pita-Martinez-Palmieri: 1998). Y por el otro, la creación y mantenimiento de redes de corrupción desde las instituciones policiales en las que esta técnica policial constituye un instrumento útil para asegurar y sancionar lealtades y silencios; por ejemplo, en torno al ejercicio de la prostitución y la actividad de los vendedores ambulantes (cfr. Palmieri, 1996 y 1999b; Chillier, 1998a).

Tal vez en estos efectos sociales radique la persistencia de la táctica de la sospecha pese al resultado impresionante de violaciones a los derechos humanos de las personas blanco de las técnicas policiales preventivas que en ella se engarzan. En primer lugar, miles y miles de violaciones al derecho a la libertad ambulatoria, al tratarse de privaciones ilegítimas desde el punto de vista de los principios constitucionales del estado de derecho, pero también múltiples violaciones a otros derechos humanos como el derecho a la vida y el derecho a la integridad física, producidas en ocasión de las detenciones. (Chillier, 1998a 1998b, 1999a, 1999b; Palmieri, 1996, 1999a y 1999b; Tiscornia-Oliveira, 1998; Guariglia -Garrido-Palmieri, 1997).

Para pensar la transformación de la relación entre institución policial y prevención del delito en la Argentina es preciso abandonar la perspectiva del “*jurista ingenuo*”, es decir, “... la del hombre del derecho que cree que los problemas sociales, económicos y políticos y los propios problemas del ordenamiento jurídico, pueden ser resueltos mediante un cambio legislativo” (Melossi, 1996b, p. 77). Una reforma legislativa que derogue tal o cual facultad de la policía tiene una incidencia extremadamente modesta y relativa, como ha quedado demostrado en el caso de la abolición de la DEP en la Ciudad de Buenos Aires como consecuencia de la sanción del Código de Convivencia Urbana de marzo de 1998. El cambio legislativo no ha impedido la reconstrucción de las formas de actuar de la Policía Federal en torno a la subtécnica subsistente, la DAI - sin perjuicio de las campañas políticas dirigidas a la opinión pública emprendidas por el gobierno nacional, el gobierno local y la misma institución policial dirigidas al restablecimiento de sus facultades perdidas - (Chillier, 1998a); movimiento que se consagró normativamente en el Decreto 150/99 del Poder Ejecutivo Nacional del 3 de marzo de 1999 que encomienda explícitamente a la Policía Federal emplear la DAI en casos que estaban contemplados en los edictos policiales: portación de ganguas y llaves falsas, ebriedad, alteración de la tranquilidad pública, oferta sexual, etc.

De acuerdo a Chillier (1998b) en 1995 el total de personas detenidas por la Policía Federal fue de 246.008. De este número global, 150.830 fueron DEP, 53.293 fueron DAI y 41.885 fueron por orden judicial o en flagrancia. El 61% de las detenciones de ese año fueron DEP y el 22% fueron DAI. Esta proporción, que se mantiene estable en la década del 90 y que consideramos similar en los casos de las policías provinciales, nos demuestra el peso de las técnicas policiales preventivas en el conjunto de la actividad policial en la Argentina. Pensar alternativas políticas para reconfigurar las relaciones entre institución policial y prevención del delito implica necesariamente partir de la base del reconocimiento del significado que para los diversos niveles de este dispositivo institucional, tienen estas formas de actuar y la forma de pensar en la que se insertan, lo que permite cifrar la magnitud de la transformación institucional en este ejercicio de la “imaginación sociológica y política”.

Solamente en el contexto de nuevas tácticas para la prevención del delito, de nuevas racionalidades y programas políticos sobre la cuestión criminal, es posible promover y desarrollar nuevas formas de actuar democráticas que apunten a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos (Baratta, 1998). De allí en más, se requieren “*consensos progresivos*” y “*actuación social*” (Melossi, 1996b, p.78; Tiscornia, 1999, p. 428) Mientras tanto, ni siquiera las proposiciones legislativas más radicales lograrán resultados prácticos.

III. Para la Comparación: Tácticas Alternativas de Prevención del Delito.

En los años ochenta comenzó a producirse lo que ha sido calificado como un “gran cambio de paradigma” en lo que hace a las políticas de control del crimen en diferentes horizontes

culturales: Escandinavia, Francia, Países Bajos, el mundo anglosajón (EE.UU., Canadá, Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia) y a partir de los años noventa también en Italia: el renacimiento de la prevención del delito, doblemente divorciada del recurso penal y de la racionalidad y programa políticos de la criminología positivista del siglo XIX. Los debates intelectuales y el diseño y gestión de estas nuevas técnicas preventivas han ido creciendo en forma exponencial, aunque como bien señala Crawford (1998), aun se encuentran en su infancia.

Los horizontes culturales en los que ha nacido y se ha desarrollado este cambio de paradigma son muy diferentes al nuestro. Es preciso llamar la atención, siguiendo a Melossi (1997b) sobre la “radicación cultural del control social” y de las políticas que están dirigidas a gestionarlo a través de autoridades estatales o no estatales, que hace “intraducible” a un determinado ambiente cultural lo producido en otro e impone fuertes objeciones a los proyectos de importación de “ingenierías de control social”, ya sea en el plano de las formas de pensar o de las formas de actuar. Pero como señala el mismo autor italiano, este dato estructural de la relación entre control social y cultura no imposibilita el diálogo o la conversación entre horizontes culturales diferentes. En la búsqueda de la comparación, emprendemos la tarea de presentar diferentes tácticas de prevención del delito que se han ido construyendo internacionalmente como alternativas a la *táctica de la sospecha* actualmente dominante en las políticas de prevención del delito en la Argentina ancladas en la centralidad de la institución policial.

Es posible distinguir tres tácticas alternativas de prevención del delito en los diversos horizontes culturales que atraviesa el debate internacional: la *táctica situacional y ambiental*, la *táctica social* y la *táctica comunitaria*. Las analizaremos separadamente, describiendo diversos ejemplos de técnicas preventivas que se insertan en cada una de ellas y realizando algunas consideraciones críticas. Cerraremos este apartado con la indagación del lugar que en cada táctica de prevención del delito le corresponde a la institución policial.

A) *Táctica Situacional y Ambiental*

Esta táctica surgió a comienzos de los años 80 en los Países Bajos y en diversos contextos del mundo anglosajón (fundamentalmente en Estados Unidos y Gran Bretaña), especialmente impulsada por las agencias estatales encargadas del diseño de las políticas de control del crimen (Creazzo, 1996). La emergencia de la táctica situacional y ambiental coincidió en buena parte con la instalación de gobiernos comprometidos con racionalidades políticas neoliberales, que enfatizaban el mercado libre, el Estado mínimo y la libre elección y responsabilidad individuales (O’ Malley, 1996 y 1997; Crawford, 1997 y 1998) y que promovieron visiones del delito que compartían estas presuposiciones básicas. La táctica situacional y ambiental se presenta fundamentalmente como respuesta pragmática a determinadas “crisis de seguridad” (aumento de la criminalidad, aumento de la sensación de inseguridad) en determinados contextos sociales, económicos, culturales y políticos, que asume un “realismo criminológico” muy difundido en el mundo anglosajón en los años 70 y 80.

Hough et al. (1980, p. 1) han definido a la prevención situacional y ambiental como: “a) medidas dirigidas a formas específicas de delitos; b) que implican el *management*, diseño o manipulación del medio ambiente inmediato en el que estos delitos ocurren; c) en el modo más sistemático y permanente posible; d) para reducir las oportunidades para la realización de estos delitos; e) tal como son percibidas por un conjunto amplio de potenciales infractores”. El objetivo central de esta táctica de prevención del delito puede ser sintetizado como la reducción de oportunidades para la realización de los delitos. Esta reducción de oportunidades puede declinarse según Clarke (1992) en tres direcciones teleológicas: aumentar los esfuerzos involucrados en la realización de los delitos, aumentar los riesgos reales o percibidos como tales de detección y detención del potencial delincuente y reducir las recompensas de los delitos. El éxito de esta táctica depende de la posibilidad de que los potenciales ofensores sean efectivamente afectados por las intervenciones sobre la situación y el ambiente.

Sin embargo, los potenciales infractores no son los únicos blancos u objetos a los que están dirigidas las técnicas de intervención desarrolladas en el marco de esta táctica situacional y ambiental¹¹. También pueden estar dirigidas a la población en general, a las potenciales víctimas, a los infractores conocidos, a las víctimas conocidas y a los vecindarios/comunidades.

Premisas Teóricas. Esta táctica de prevención del delito ha emergido fundamentalmente en función de consideraciones prácticas, mas que de elaboraciones teóricas. Sin embargo, existen un conjunto de hipótesis teóricas que subyacen a las técnicas de intervención. Sus fuentes son, según Crawford (1998) , tres:

a) Teoría de la Elección Racional: se trata de una construcción teórica que parte de la crítica a la posibilidad de conocer, evaluar e intervenir sobre la “disposición o tendencia criminal” de las personas y recupera a los clásicos del derecho penal (Beccaria, Bentham, etc.), imaginando a la producción del delito como el resultado de un proceso de pensamiento, racional y voluntario, llevado adelante por el individuo. El individuo elige entre una serie de alternativas posibles a partir de un cálculo racional en el que considera las ventajas y desventajas de cada una de las opciones, buscando optimizar o maximizar los beneficios, decide y actúa libremente en consecuencia. La prevención del delito debería estar dirigida, entonces, a incidir en este proceso de pensamiento, incrementando los riesgos y esfuerzos involucrados en la realización del delito o disminuyendo los posibles beneficios asociados con el mismo como opción. Se trata de un “modelo económico del crimen” que emplea el clásico análisis de costo-beneficio. El delito es considerado el producto de una decisión basada en típicas consideraciones del mercado. Es más, también lo es ser víctima de un delito.

Crawford (1998) plantea críticamente que las elecciones racionales no parecen estar presentes en todos los tipos de delitos. Tal vez sí en los delitos contra la propiedad más leves de los que comúnmente se ocupan los teóricos de la elección racional, pero no en aquellos que involucran dosis importantes de violencia. Por otro lado, estos autores se basan en datos de investigaciones empíricas consistentes en entrevistas con condenados y es sabido que estos tienden a ser en su mayor número “delincuentes profesionales”, justamente aquellos que con mas probabilidad se

¹¹ Siguiendo un trabajo precursor de Brantingham y Faust de la década del 70, todos los autores que se ocupan de construir radiografías de las tácticas contemporáneas de prevención del crimen rescatan una clasificación que construyeron por analogía con respecto a la prevención en salud pública y que tiene especialmente en cuenta el blanco u objeto de la intervención preventiva, distinguiendo entre *prevención primaria*, *prevención secundaria* y *prevención terciaria*. La prevención primaria estaría dirigida a la población en general, la prevención secundaria estaría dirigida a grupos sociales en riesgo de realizar delitos y la prevención terciaria estaría dirigida a aquellos que ya realizaron delitos. (Pavarini, 1994a y 1995a; Robert, 1991; Selmini, 1995 y 1996). Por otro lado Van Dijk y De Waard (1991) sostuvieron lo que denominaron el “enfoque bidimensional”, señalando que es preciso no tener sólo en cuenta la intervención preventiva dirigida a evitar que las personas cometan delitos sino también la intervención preventiva dirigida a evitar que las personas sean víctimas de delitos. A posteriori, además de introducir la preocupación por la víctima, plantearon una tercera categoría, las intervenciones preventivas dirigidas no a las “personas” sino a las “situaciones”. Crawford (1998) reconstruye este enfoque bidimensional reemplazando en el tercer género de intervenciones preventivas a las situaciones por las comunidades/vecindarios como blancos u objetos, para de esta manera evitar la confusión entre este tipo de clasificación de acuerdo a los “targets” u objetos de las técnicas de intervención y aquella mas central que se refiere al “qué” de las mismas y en torno a la cual hemos ordenado esta presentación de las tácticas contemporáneas de prevención del delito. De esta manera, la clasificación de las intervenciones preventivas en primaria, secundaria y terciaria se unifica con la clasificación de la orientación hacia la víctima, la orientación hacia el delincuente y la orientación hacia la comunidad/vecindario, en forma tal de producir un modelo de tipologías muy útil, que es posible aplicar tanto a la táctica situacional-ambiental como a las tácticas social y comunitaria.

ajustan al modelo de la elección racional y que tienen mayor tendencia a racionalizar los eventos ya producidos en el pasado.

Por otro lado, como señala críticamente O' Malley (1996, 1997), el delincuente es el "individuo abstracto, universal y abiográfico", el "homo economicus" de la economía política clásica trasladado al pensamiento neoconservador sobre el delito, divorciado totalmente del contexto social o estructural. Se margina cualquier preocupación por las causas sociales del delito, por la historia de vida del delincuente, por la corrección como finalidad de la intervención, etc.; en beneficio de la manipulación de los factores ambientales y situacionales. La presencia de los elementos claves de la racionalidad política neoliberal se observa claramente en estos esquemas conceptuales.

b) "Designing out crime" (Prevención del delito a través del espacio urbano y arquitectónico): más que una construcción teórica se trata de esfuerzos teóricos y prácticos íntimamente interrelacionados que ponen en vinculación la cuestión criminal con el desarrollo ambiental o urbano. En Estados Unidos, Oscar Newman a comienzos de la década del 70, trabajó la vinculación entre el diseño arquitectónico y las tasas de delitos en las áreas de viviendas populares, argumentando que el diseño urbano influye, promoviendo o alentando la criminalidad, de tal manera que podría convertirse en una forma efectiva de prevención del delito. Propuso, en este sentido, el concepto de "defensible space" (espacio defendible) como el modelo de ambientes de viviendas populares que inhiben el delito al ser expresión física de una comunidad que se defiende a sí misma.

A partir de esta perspectiva, el Gobierno Federal de EE.UU. impulsó el desarrollo de prácticas de "crime prevention through environmental design" (CPTED: prevención del delito a través del diseño ambiental) durante la década del 70, que resultaron fracasos más o menos rotundos; por lo que en la década del 80 su difusión disminuyó notablemente. Sin embargo, en el contexto de Gran Bretaña, estas ideas fueron rescatadas por Alice Coleman a mediados de los 80. Esta autora identificó un grupo de "desventajas de diseño": por ejemplo, múltiples accesos a un mismo espacio cerrado que constituían empíricamente un "índice de diseño desventajoso" con respecto a la producción del crimen. Argumentaba de esta manera que existía una correlación directa entre variables de diseño urbano y delito: cuanto peor el diseño urbano, más altas las tasas de delito.

Una de las críticas fundamentales en la literatura norteamericana a la perspectiva de Newman fue que se trataba de un "determinismo arquitectónico", ya que no se consideraba el impacto de las variables sociales y comportamentales como mediación con respecto a los aspectos arquitectónicos. Algunos "espacios defendibles" podían permanecer indefendidos, si no se daba el juego de interacciones sociales necesario para defenderlos. Coleman rescata esta apreciación crítica, intentando explicar más claramente cómo el diseño urbano afecta el problema del delito. El diseño urbano, explica, puede contribuir a la destrucción de la comunidad, la fractura de los lazos sociales en un determinado vecindario, generando las situaciones en que los habitantes pueden elegir racionalmente realizar un delito, aprovechando las oportunidades criminales. Sin embargo, también Coleman sigue proponiendo una relación directa entre delito y diseño urbano que resulta difícilmente aceptable. Los delitos no son producidos por el diseño urbano, aunque algún impacto pueda tener en su etiología. En cambio, sí resulta proponible la vinculación entre diseño urbano y sensación de seguridad y, en este sentido, muchos de los legatarios de estas ideas continúan trabajando en el mundo anglosajón. (Pavarini, 1994a; Crawford, 1998).

c) Teoría de las Actividades Rutinarias: esta construcción teórica pretende ser una explicación causal de la producción de los "incidentes criminales" en tanto hechos físicos relacionados con objetos ubicados en tiempo y espacio. Existen tres ingredientes mínimos para la producción de

incidentes criminales, especialmente el “delito predatorio de contacto directo”: un potencial ofensor, cualquiera sea la razón por la que pueda llegar a cometer un delito; un potencial blanco, ya sea un objeto o una persona y la ausencia de un guardián capaz, que abarca no sólo a los agentes policiales sino también a los vecinos, los amigos, etc. La ciudad es un ámbito particularmente estimulante para el desarrollo de actividades delictivas pues la actividad rutinaria que en ella se desarrolla, comúnmente coloca juntos en tiempo y espacio a estos tres elementos.

Para estos autores existen diferentes niveles de responsabilidad en la prevención del delito. El “desaliento personal” es la responsabilidad de la familia y los amigos, el “desaliento asignado” es la responsabilidad de las personas empleadas para realizar esta tarea, como los agentes policiales; el “desaliento difuso” es la responsabilidad de aquellos empleados que no tienen asignada específicamente esta tarea -como los maestros- y el “desaliento general” es la responsabilidad de todos los ciudadanos más allá de los lazos familiares u ocupacionales. La cuestión política central, para los teóricos de las actividades rutinarias es aumentar la responsabilidad de desalentar los incidentes criminales que va decreciendo cuando se pasa de niveles personales a niveles generales (Crawford, 1998).

El común denominador más profundo de estas premisas teóricas, más allá de las múltiples similitudes y articulaciones conceptuales posibles, es la visión del delito como “...un aspecto normal, un lugar común de la vida moderna. Es una masa de eventos que no requiere motivaciones o tendencias especiales, patologías o anormalidades y esta inscripto en las rutinas de la vida económica y social contemporánea” (Garland, 1996: 450). Son lo que Garland llama las “criminologías de la vida cotidiana”, que “...observan al delito como una continuación de la interacción social normal, explicable por referencia a patrones motivacionales standard. El delito se transforma en un riesgo que debe ser calculado (tanto por el infractor como por la potencial víctima) o un accidente que debe ser evitado, más que una aberración moral que necesite ser explicada especialmente” (Garland, 1996: 450-452).

Técnicas de Intervención

Presentamos a continuación, sintéticamente, algunos ejemplos de técnicas de intervención construidos en el marco de esta táctica de prevención del delito. Recuperando la distinción planteada más arriba en cuanto al blanco u objeto de la intervención distinguiremos en intervenciones orientadas a los ofensores, intervenciones orientadas a la comunidad e intervenciones orientadas a las víctimas, planteando un ejemplo de cada categoría¹².

a) Técnica de Intervención Orientada a los Ofensores: El Uso de Circuitos Cerrados de Televisión en Estacionamientos de Autos.

Un proyecto financiado por el Home Office de Gran Bretaña trataba de enfrentar los problemas de robos de automotores y de robos y hurtos en automotores en dos estacionamientos de la Universidad de Surrey a través de la introducción de un circuito cerrado de televisión (CCTV) junto con un programa de vigilancia intensiva.

Los efectos de estas dos acciones fueron diferentes con respecto a los dos tipos de delitos que estaban dirigidas a reducir. En lo que hace al robo y hurto en automóviles, su número cayó dramáticamente de 92 en el año en que se instaló el CCTV a 31 en el año siguiente. En lo que hace a los robos de automotores también su número se redujo, aunque tal vez se haya debido no sólo al CCTV sino también a la instalación de un puesto de vigilancia en cada una de las entradas de los estacionamientos. El CCTV era pensado como una asistencia a los guardias de seguridad para la

¹² Los tres ejemplos han sido extraídos de Crawford, 1998.

detección y detención de los ofensores así como también como un instrumento de intimidación para los potenciales ofensores. No se registró un efecto de desplazamiento de los delitos a otras áreas – por ejemplo a los otros dos estacionamientos de autos de la Universidad de Surrey en los que no se instaló el CCTV.

Se ha arribado a las mismas conclusiones, analizando en el marco del Programa Safer Cities del gobierno británico la instalación de CCTV en diversas ciudades, para prevenir el robo de/en automotores. Por otra parte, en los años 80 se ha evaluado el caso de instalación de CCTV en cuatro estaciones de subterráneos en Londres, concluyendo que se produjo un desplazamiento de robos y hurtos a las siete estaciones más cercanas a aquellas en las que se había desarrollado la intervención. Otra investigación ha evaluado la instalación de CCTV en tres centros comerciales de pequeños pueblos ingleses llegando a la conclusión de que su efecto es sólo en el corto plazo en lo que hace a la reducción de delitos, por lo que se considera que más bien su función sería colaborar con la policía para brindar una rápida respuesta ante la realización de un delito.

En conclusión, podríamos decir que existen evaluaciones encontradas acerca de la efectividad de esta técnica de intervención. Sin embargo, ha sido ampliamente impulsada en Gran Bretaña, EEUU, Australia y Canadá por las agencias gubernamentales extendiéndola a diversas áreas de la vida social, pese a las críticas recibidas con respecto a la violación de los derechos civiles.

b) Técnica de Intervención Orientada a la Comunidad/Vecindario: “designing out” la Prostitución.

A mediados de los 80, en el área de Finsbury Park, norte de Londres, había una fuerte presencia de prostitución que fue enfocada como problema a través de una intervención multiagencial. Un elemento central de dicha intervención fue un programa de cierre de calles. El objetivo que se buscaba al cerrar dichas arterias era disminuir la presencia de automóviles de clientes (“kerb-crawling”) y prostitutas en ellas. Este programa fue acompañado con la presencia constante de 16 escuadrones de policía en tareas de vigilancia policial. En un período de tiempo relativamente breve, los solicitantes de servicios sexuales así como los trabajadores sexuales virtualmente desaparecieron, transformándose esta “zona roja” en un área residencial relativamente tranquila. Según los autores de la evaluación de esta técnica de intervención, no se produjo sino un mínimo efecto de desplazamiento y no dirigido a otras áreas residenciales, sino al ejercicio de la prostitución en apartamentos vía anuncios en periódicos y revistas o en bares o clubes nocturnos.

Por otro lado, se argumenta que la intervención trajo aparejada algunos otros efectos positivos como el incremento de la sensación de seguridad de los habitantes (especialmente de las mujeres), la reducción del volumen del tráfico y el mejoramiento de la relación entre la policía, la autoridad local y el público. También se afirmó la existencia de una “difusión de beneficios”, pues en general disminuyeron las tasas de delitos denunciados. Las conclusiones que se extrajeron en esta evaluación son que la prostitución es más oportunista de lo que se pensaba en el pasado –sólo un núcleo duro del grupo que se dedicaba a esta actividad en Finsbury Park se trasladó a otros ámbitos para continuar ejerciéndola– y que existía en esa zona un volumen de pequeños delitos relacionados con el ejercicio de la prostitución, llevados adelante por los clientes o por los trabajadores sexuales, que desaparecieron con esta intervención.

Esta experiencia fue repetida luego en Streatham, en el sur de Londres, con resultados similares. La diferencia fue que produjo un mayor índice de desplazamiento hacia otras zonas adyacentes, que ha sido calificado de “benigno” por los evaluadores, pues al no producirse hacia áreas residenciales el elemento disturbador de este tipo de actividades disminuyó notablemente. Sin embargo, se ha presentado evaluaciones radicalmente diversas con respecto a esta técnica de intervención en Vancouver, Canadá.

c) Técnica de Intervención Orientada a la Víctima: el Proyecto Kirkholt de Reducción de la Victimización Repetida en Robos en Casas/Apartamentos.

El complejo habitacional público de Kirkholt en Rochdale, era un vecindario que tenía una tasa extremadamente alta de robos en casas y apartamentos, duplicando la de los vecindarios de mayor riesgo en la mitad de los años 80 en Inglaterra. Aquellos que ya habían sido víctimas de un delito de este tipo en el complejo habitacional tenían cuatro veces más probabilidades de volver a serlo, comparado con aquellos que nunca lo habían sido de sufrir un primer robo, de manera tal que el haber sido víctima de un primer robo se transformaba en un fuerte predictor de la ocurrencia de nuevos robos.

El proyecto del Home Office se concentró pues en las propiedades que ya habían sido robadas, usando datos de investigaciones sobre las víctimas de los robos y sus vecinos inmediatos, así como los resultados de trabajos de campo realizados con condenados por estos delitos. El proyecto involucraba un paquete de medidas preventivas, aunque algunas de ellas eran claramente reenviables a la táctica comunitaria (como un esquema de *neighbourhood watch*; 'vigilancia del vecindario por los propios vecinos', en torno a las propiedades ya robadas y una asistencia comunitaria a las víctimas de los robos), el peso del mismo se encontraba en aquellas medidas situacionales y ambientales (la instalación de tecnologías de seguridad como puertas blindadas y trabas para ventanas, la remoción de proveedores de gas y electricidad a monedas que habían sido identificados como blancos particularmente atractivos para los ofensores, etc.).

En los siete meses posteriores al desarrollo de las medidas preventivas se registro un 80% de disminución de casos de victimización repetida y en tres años se registro un 25% de disminución global de robos en apartamentos o casas. No se registró un efecto de desplazamiento y se evidenció una “difusión de beneficios” pues otras formas de delitos contra la propiedad en el complejo habitacional se redujeron también.

Sin embargo, en esta técnica de intervención es muy difícil evaluar cual ha sido el efecto en particular de cada una de las medidas incluidas en el proyecto, así como tampoco se observa en las evaluaciones realizadas que se haya prestado atención al contexto en el cual se desarrollaba esta técnica de intervención – fundamentalmente, los grandes cambios en la política habitacional inglesa de este periodo. Por otro lado, la tasa de robos a casas y apartamentos en Kirkholt volvió a subir en 1992 a los niveles de 1988, aunque no a los más dramáticos de 1987. El proyecto Kirkholt mas allá de estas potenciales objeciones se convirtió en un modelo de técnica de intervención con respecto a este tipo de delitos (y a otros como robos de autos, delitos raciales, etc.) aplicándose sistemáticamente no sólo en Gran Bretaña, sino también en Australia y EE.UU. en los años 90.

Consideraciones Críticas. Este tipo de técnicas de intervención aplicadas en determinados casos parecen globalmente demostrar que la táctica situacional y ambiental puede ser exitosa para reducir determinados delitos, realizados por determinados ofensores, en determinados lugares, en determinados momentos y bajo determinadas condiciones. Sin embargo, la naturaleza exacta de este impacto esta aún abierta a la discusión. Es posible hacer -prima facie- una serie de consideraciones críticas de fondo sobre esta táctica de prevención del delito:

-Tal como señala Pavarini (1994a,1995), prioriza exclusivamente los delitos contra la propiedad en los espacios públicos, silenciando en la agenda preventiva los delitos en la esfera privada, particularmente en el hogar (violencia contra las mujeres, violencia contra los niños, etc.) y la criminalidad económica, la criminalidad organizada y los delitos de la autoridad (Pegoraro, 1999; De Leo, 1993; Pitch, 1993; Baratta, 1993, 1998; Creazzo, 1996).

-Se dirige a los síntomas y no a las causas, ya que anula totalmente la pregunta por la incidencia de los factores sociales y económicos en la producción de los delitos, abocándose a las preocupaciones manageriales por la eficacia y la eficiencia (O' Malley, 1992 y 1996; Creazzo, 1996).

-Tiene, en el mejor de los casos, efectos temporarios, como la literatura sobre el problema del desplazamiento lo demuestra fehacientemente: sus efectos difícilmente se extienden en el largo plazo (Baratta, 1993; Pavarini, 1994a; Creazzo, 1996).

-Puede promover una fe ciega en la tecnología que puede ser injustificada, y que está guiada fundamentalmente por intereses comerciales de la creciente industria de la seguridad (alarmas, CCTV, iluminación, etc) y desplaza el potencial de la importancia de la agencia humana en las actividades de control del delito (Crawford, 1998).

-Promueve un tipo de vigilancia que es altamente intrusivo en la vida privada de los individuos y violenta sus libertades civiles además de tener, en este sentido, una valencia represiva (Downes-Rock, 1988; Pitch, 1993).

-Presenta una dinámica de exclusión social, ya que la defensa de los ambientes y las situaciones se realizan en torno a la idea de un extraño que desea atacarlos y en el marco del efecto de desplazamiento, genera territorios sociales protegidos y territorios sociales desprotegidos. De esta manera se puede impulsar la concentración de delitos en las zonas en las que precisamente se encuentran aquellos que más han sufrido y sufren las consecuencias del delito y que son los que están menos equipados (económica, política y culturalmente) para generar medidas de seguridad con respecto al mismo (Baratta, 1993; Pavarini, 1994a; Creazzo, 1996; Crawford, 1998).

-Por último, presenta implicaciones culturales muy adversas. Lo que Crawford (1997) denomina el nacimiento de una "mentalidad de fortaleza" a medida que las medidas de prevención situacional y ambiental se multiplican, el individuo cada vez más busca "encerrarse" en ámbitos protegidos, lo que incide necesariamente en una separación con respecto a los otros, un resquebrajamiento de las relaciones sociales basadas en la confianza (Pavarini, 1994a). Paradójicamente, como lo demuestran las investigaciones empíricas sobre miedo al delito, esta agresividad de la expansión de la táctica situacional y ambiental se traduce en el incremento de la sensación de inseguridad: "...solamente nos comunica cuan efímera y contingente la seguridad es realmente" (Crawford, 1998, p. 101).

B) Táctica Social

Esta táctica de prevención del delito tiene residuos positivistas - aunque también de movimientos políticos progresistas y revolucionarios del siglo XIX. En el contexto de la criminología positivista en España, Italia y América Latina, sobre todo en sus versiones más sociológicas de las primeras décadas del siglo XX, se solía señalar a la "reforma social" como un instrumento de la prevención ante-delictum, ya que la criminalidad se reconocía como efecto de las desigualdades sociales, por lo que reducir o eliminar esas contradicciones sociales implicaba reducir o eliminar la criminalidad (mayores salarios y puestos de trabajo, menos desocupación, mas educación... igual: menos criminalidad y más seguridad) (Pavarini, 1994a)¹³.

Esta relación entre políticas económicas y sociales y el problema del malestar social y la criminalidad ha sido objeto de debate e intervención en numerosos contextos culturales bajo la

¹³ La visión que embrionariamente se encuentra presente en este sector del código teórico positivista es parcialmente diferente y contradictoria con aquella de la racionalidad y el programa políticos de la criminología positivista que hemos presentado en el apartado II de este documento de trabajo, bajo la idea de *táctica de la sospecha*. Resulta interesante como en el mismo locus discursivo se articularon posiciones tan contrapuestas entre si, sin demasiadas discusiones sobre este punto.

égida de los diversos tipos de Estado Social, sobre todo en el período posterior a la segunda guerra mundial, alejándose en mayor o menor medida del código teórico positivista. Se trata, podríamos decir, de la táctica contemporánea de prevención del delito que más se liga al pasado, preexistiendo al momento del “cambio paradigmático” de los años 80.

Como táctica de prevención del delito está difundida en horizontes culturales muy diferentes entre sí. Los ámbitos en los que más fuertemente se ha desarrollado desde los años 80 en adelante son: en el mundo anglosajón, especialmente en EE.UU. y en menor medida en Gran Bretaña, en Francia y en el Canadá francoparlante. A continuación, presentaremos unas radiografías de esa táctica social en los dos primeros contextos culturales, pues las particularidades que posee en cada uno son muy importantes.

a. El Contexto Anglosajón

Premisas Teóricas. La táctica social tiene aquí como objeto las causas o predisposiciones sociales y psicológicas que hacen a los individuos o los grupos sociales producir delitos. La construcción conceptual de este objeto reenvía a una pluralidad de teorías, desarrolladas en el marco de la criminología anglosajona. En primer lugar, pues, trataremos de sobrevolar algunas de estas teorías para luego pasar a describir algunas de las técnicas de intervención elaboradas en el marco de estas racionalidades y programas políticos. Crawford (1998) ha propuesto una forma de agrupar estas construcciones teóricas anglosajonas en dos ejes, que representan dos modos de comprender causalmente al delito: las “teorías del control” y las “teorías del reforzamiento de la conformidad”.

Dentro del primer eje, ingresa contemporáneamente la “control theory” de Hirshi, presentada hacia fines de los años 60 y de una persistente influencia en el ámbito académico y político anglosajón. Hirshi reelabora temas evidentemente durkhemianos y parsonianos, planteándose el problema del porqué las personas conforman su comportamiento a determinadas normas sociales – y como consecuencia, a contrario sensu, porqué no lo hacen. La respuesta la ubica en el “control social”, a través del cual el individuo es motivado a dejar de lado sus apetitos egoístas y a respetar las reglas sociales. De esta manera, el grado de autocontrol que cada individuo posee en función de diversas variables sociales de control implica su habilidad para “resistir” o no la tentación de participar en la realización de delitos. El delito es en esta perspectiva el resultado de una socialización defectuosa. Las instituciones claves a través de las cuales se produce la socialización son la escuela y al familia, por lo que la prevención del delito debe apuntar a fortalecer las actividades de control social que ambas llevan adelante.

Dentro del segundo eje, ingresa la teoría de la anomia de Merton, que también ha tenido una persistente influencia en el mundo anglosajón. Para Merton en la sociedad norteamericana se presenta una disociación entre los metas culturales que la estructura cultural impulsa para todos sus miembros –éxito económico y prestigio social– y los medios institucionalizados para alcanzarlas, de manera que una gran cantidad de personas deben enfrentar estos dos elementos con “tipos de adaptación individual” que asumen dichas disociaciones - retraimiento, ritualismo, rebeldía e innovación. Las oportunidades legítimas de alcanzar las metas culturales no están igualmente distribuidas en la estructura social y por ende, aquellos a quienes les faltan son los que esbozan estos tipos de adaptación individual divergentes, dentro de los cuales se ubican los comportamientos delictivos. También es posible insertar aquí la teoría de la subculturas criminales de Cohen, Cloward y Ohlin en tanto corrección de la teoría de la anomia mertoniana, con respecto a la cuestión criminal. Desde este eje, la prevención del delito debe apuntar a modificar la estructura de oportunidades, tanto legítimas como ilegítimas que son asequibles para los grupos de

individuos que pertenecen a los sectores más bajos de la estructura social, intentando brindarles las vías para apoyar o reforzar la permanencia en el tipo de adaptación conformista¹⁴.

Técnicas de Intervención. Desde estos marcos teóricos en el mundo anglosajón se han desarrollado técnicas de intervención en los tres niveles que hemos aislado más arriba (neighbourhood watch) de acuerdo al tipo de objeto al que se dirigen: primario, secundario y terciario. Las técnicas de intervención creadas en el espacio de esta táctica están más bien dirigidas a los ofensores que a las víctimas, en función del razonamiento teórico básico sobre el que se asientan. Las técnicas de intervención terciarias dirigidas a los ofensores son todas aquellas que se han ido generando desde el siglo XIX en los dispositivos institucionales de ejecución penal en torno a los ideales de la resocialización, la rehabilitación social o la reintegración social y explícitamente quedan fuera del campo de nuestro análisis pues, desde nuestro punto de vista, pertenecen al ámbito de la política penal, tal como la hemos definido en la introducción de este documento de trabajo.

En cuanto a las técnicas primarias las mismas se confunden frecuentemente, en el ámbito anglosajón, con las políticas sociales en general. En los años 70, con la ola política neoliberal, la potencialidad de las políticas sociales dirigidas a la población en general para contribuir a la prevención de los delitos fue seriamente puesta en duda, en el marco de la crítica global a las políticas sociales mismas, en función de criterios economico-financieros y político-culturales, en tanto núcleo duro del Estado Social. Como se sabe, las mismas fueron transformadas y recortadas abruptamente bajo la hegemonía neoliberal tanto en EE.UU. como en Gran Bretaña a partir de fines de los años 70 y en el punto de su relación con la prevención del delito, dichos cambios se justificaron argumentando que en los años 60 la expansión desmesurada de las políticas sociales y la mayor distribución social de la riqueza no impidió que la tasa de delitos creciera sostenidamente. Sin embargo, lo que a fines de los noventa parece reinstalar esta cuestión es que en estos veinte años de gobiernos neoliberales la tasa de delitos ha seguido creciendo en forma aun más dramática, mientras, de la misma manera ha aumentado la inequidad social.

Sin duda, en el ámbito anglosajón la táctica social se declina fundamentalmente en técnicas de intervención secundarias, dirigidas a los jóvenes en tanto potenciales ofensores, como “grupo de riesgo”, para lograr que “crezcan fuera del delito”. Estas técnicas de intervención se han asentado en dos operaciones básicas, realizadas a través de la investigación empírica por parte de las agencias gubernamentales en virtud de las premisas teóricas más arriba señaladas: la identificación de los factores que probablemente impulsan a los jóvenes al delito (factores de riesgo) y la

¹⁴ Las críticas que es posible esbozar a la “control theory” son las mismas que durante todo el siglo XX se han construido en la teoría social con respecto a las ideas de socialización y control social de Durkheim y Parsons. En buena parte, esas mismas críticas son válidas con respecto a las teorías de la anomia y de las subculturas criminales. Resulta imposible reproducirlas aquí en toda su extensión ya que sería preciso remitirse, sólo en el ámbito criminológico, a la teoría de las asociaciones diferenciales y el conflicto normativo de Sutherland y Cressey, al enfoque del etiquetamiento de Becker, Lemmert, etc, a las ideas sobre técnicas de neutralización y el proceso de desviación de Matza y por fin, a las diversas formas de criminología crítica o radical de los años 70 - por no mencionar las diferentes perspectivas teóricas que desde los años 80 a esta parte integran el debate criminológico contemporáneo. (para esta revisión crítica, cfr. , entre otros, Melossi, 1992 y 1996a; Downes-Rock, 1998) Baste señalar la imposibilidad de estas construcciones teóricas de comprender a lo social como un espacio conflictual y pluralista en donde los procesos de control social no son homogéneos y universales sino heterogéneos y particulares, y en el que, por ende, no existe *un* conjunto de valores y normas sociales, al estilo de la “conscience collective” durkheimiana, sino diversas producciones significativas acerca de lo que está bien y lo que está mal, cuya emergencia y suerte esta atravesada por las relaciones de poder en las que se cimientan las múltiples configuraciones de lo cultural (Melossi, 1992, 1994, 1996a, 1997; Pitch, 1989 y 1996; Pavarini, 1994b). Ninguna de las ideas que se engloban en los dos ejes precedente aislados abandonan pues, en sus implicancias más profundas, la imagen de lo social, monista y consensual, que legó la sociología positivista del siglo XIX y de allí surgen sus múltiples limitaciones conceptuales y políticas.

identificación de los factores que pueden hacer desistir a los jóvenes de iniciar una “carrera criminal” (factores protectivos).

Crawford (1998) nos presenta un ejemplo de estas técnicas de intervención secundaria desarrollada en los EE.UU., en base a estas premisas teóricas y empíricas. Es el High/Scope Perry Pre-School Project, por primera vez puesto en funcionamiento en Ypsilanti, Michigan. Se trata de un esquema de intervención temprana dirigido a niños de entre 3 y 5 años, identificados en función de sus situaciones familiares como en riesgo de desarrollar una carrera criminal. Se inició en 1962 con 123 niños negros de familias de bajos ingresos que fueron divididos en dos grupos; unos fueron enviados a un programa de desarrollo infantil y el resto se constituyó en el grupo de control. El programa de educación preescolar, altamente estructurado y basado en la idea del “enriquecimiento cognitivo”, funcionó durante dos años. Se combinaba con visitas a los hogares de los niños incluidos en el programa, con trabajo de asistencia a sus padres. La evaluación a largo plazo comparó ambos grupos de niños cuando llegaron a la edad de 27 años. Solo 7% de los niños/jóvenes que pasaron por el programa fueron alguna vez arrestados, un quinto de la cantidad de niños/jóvenes arrestados en el grupo de control. Los miembros del programa además fracasaron menos escolarmente, muchos de ellos se transformaron en propietarios de su hogar, tenían trabajo estable, etc. El senado de EE.UU. estimó que este programa ahorró 5 millones de dólares en gastos en el sistema de justicia penal por cada millón de dólares invertido en el programa. Otros proyectos en EE.UU. y Canadá, que pusieron en funcionamiento esta técnica de intervención parecen confirmar estos resultados, lo que ha generado que en la década del 90, haya sido exportada también a Gran Bretaña.

b) El Contexto Francés:

Premisas Teóricas y Estructura Administrativa. A diferencia de lo que sucedió y sucede en el contexto anglosajón con la táctica social de prevención del delito, cuya instalación en las políticas gubernamentales es más o menos fragmentaria y compite constantemente con las tácticas situacional-ambiental y comunitaria que son, sin dudas predominantes; en Francia la misma se constituyó en el eje central en este cambio de paradigma en las políticas del control del crimen desde los últimos años de la década del 70, dando lugar a una estructura administrativa de alcance nacional.

En 1978 se creó el “Comité Nationale de Prevention de la Violence et de la Criminalite”, acompañado por una serie de comités departamentales destinados también a esta temática. En 1981, con la llegada al gobierno del Partido Socialista, estas estructuras se vieron fortalecidas y al mismo tiempo su funcionamiento fue profundamente modificado. En 1983, Gilbert Bonnemaïson escribió el Informe del Comité: “Face a la Delinquance, Prevention, Repression, Solidarite” (“Enfrentando al Delito: Prevención, Represión, Solidaridad”), que ha sentado la agenda de la prevención del delito en Francia de allí en adelante y más allá de los cambios electorales.

El informe Bonnemaïson planteaba el problema de la prevención del delito en torno a tres conceptos claves: “solidaridad”, “integración” y “localidad”. Sugería que las causas del delito se enraizaban en complejos y profundos factores sociales: las condiciones de vida, las condiciones de trabajo, los cambios en la organización de la vida familiar, la pobreza y la exclusión social. Por ende, el Estado debía promover estrategias de integración por las cuales aquellos grupos e individuos en los márgenes de la solidaridad social debían ser reincorporados al juego de las interacciones sociales. Los problemas centrales, según Bonnemaïson, en este sentido eran: los jóvenes, los desempleados y los inmigrantes. El informe enfatizaba la prevención del delito como una actividad por entero diferente a aquella de la represión, ya que esta última era estructuralmente incapaz de alcanzar las causas fundamentales de la cuestión criminal. Por eso mismo, la actividad

preventiva no podía ser confiada a las agencias estatales que integraban el sistema de justicia penal, sino que se debía crear una nueva estructura administrativa que debía instalarse en la dimensión local, para ser flexible y capaz de adaptarse a las circunstancias y contingencias de cada espacio urbano. En la dimensión local, todos los actores relevantes deberían cooperar e interactuar en el diseño y ejecución de las líneas de acción, tratando de generar soluciones “horizontales”, incluyendo no sólo agencias estatales sino también actores de la sociedad civil.

A diferencia de lo que sucede en el contexto anglosajón, las fuentes conceptuales de la táctica social francesa están constituidas por un abordaje que nace con ella misma – sustancialmente, el Informe Bonnemaison, y no que la preexiste, aunque se vincula con la producción intelectual de una criminología socialdemócrata y una criminología crítica bastante difundidas en los centros académicos franceses, aunque no tanto en las agencias gubernamentales (Baratta, 1993).

A partir de este informe, en 1983, se estableció una nueva estructura administrativa dedicada a la prevención del delito dividida en tres segmentos: el “Conseil Nationale de Prevention de la Delinquance” (CNPD), encabezado por el Primer Ministro e integrado por representantes de los ministerios relevantes y los intendentes de las ciudades más importantes; los “Conseils Departementaux du Prevention de la Delinquance” (CDPD) y los “Conseils Communaux du Prevention de la Delinquance” (CCPD). Este último segmento fue el central en el desarrollo de la táctica social de prevención del delito durante los años 80 y 90 y en la elaboración y puesta en funcionamiento de las diversas técnicas de intervención.

Los objetivos de estos CCPD fueron y son: coordinar la acción preventiva en el nivel local, definir los objetivos de la acción preventiva de acuerdo a las circunstancias locales y monitorear los procesos de implementación. En estos CCPD participaban tres tipos de actores: funcionarios electos popularmente, funcionarios de la administración de justicia y grupos de ciudadanos (voluntariado, sindicatos, etc.) y eran presididos por el intendente municipal.

En los inicios de la década del 90, con la creación del “Ministere de la Ville” y del “Conseil Nationale de la Ville” en su seno, que reemplazó al CNPD y al que se le dio la responsabilidad en materia de prevención del delito, se produce un fortalecimiento institucional muy importante. En esta nueva estructura nacieron los “contrat d’action de prevention”, entre el Estado y la ciudad o región, para determinar los planes de acción en materia de prevención del delito con una extensión de tres años y con sus propios esquemas de financiamiento. En la actualidad en Francia existen aproximadamente 700 CCPD en casi todas las ciudades medianas. La investigación empírica sobre la implementación de los contratos de acción de prevención parece demostrar que en la práctica se le da un papel central a las áreas urbanas más deprimidas socialmente y a la mejora de la calidad de vida en ellas.

El paquete de técnicas de intervención que significó el desarrollo de la estructura administrativa francesa después del Informe Bonnemaison, ocasionó que, a diferencia de lo acontecido en el resto de los países de Europa, la tasa de delitos descendiera a partir de 1985, en 1986 y 1987. En el segundo año el descenso fue de un 8%, siendo el mayor registrado desde 1972. Comparando las ciudades en las que se instalaron CCPD y aquellas en las que no, se observa un 10% más de reducción del número de delitos en las primeras. Sin embargo, como nota Crawford (1998) la carencia de investigaciones empíricas dedicadas a evaluar en forma más precisa las técnicas de intervención empleadas hace difícil sostener científicamente una relación de causalidad entre este paquete de intervenciones y la reducción del delito¹⁵.

¹⁵ Es preciso reconocer el carácter progresista de la retórica política francesa relativa a la prevención del delito (Baratta, 1993; Pavarini, 1993; Creazzo, 1996; Robert, 1991), mayormente centrada en la táctica social, anteponiendo al sistema penal, un juego de estrategias para reforzar la cohesión social - contra la exclusión social- basado en una estructura administrativa descentralizada en la dimensión local, pero al mismo conectada con la dimensión central, que permite la combinación de relaciones horizontales y

Técnicas de Intervención. Una de las técnicas de intervención de carácter secundario más difundidas, en realidad precedió al Informe Bonnemaïson y al nacimiento de la estructura administrativa a que este dio lugar. Como consecuencia de que en el verano de 1981 se produjeron graves disturbios urbanos, a partir de 1982 se generó una estrategia general llamada “Anti-Été Chaud” (“Anti-Veranos Calientes”) o “Étés Jeunes” (“Veranos Juveniles”), luego denominadas “Operations Prevention Eté” (OPE: “Operaciones de Prevención Veraniegas”). Esta técnica de intervención está dirigida a jóvenes menores de 18 años, considerados como un grupo de riesgo por habitar zonas urbanas deprimidas social, económica y culturalmente, y consiste en invitarlos a campos de vacaciones o bien, a los que permanecen en la ciudad, proveerles una serie de actividades durante los meses de verano. En el primer año en el que se puso en movimiento, simultáneamente en diversas ciudades francesas, 10.000 jóvenes integraron la primera categoría y 100.000 jóvenes integraron la segunda. Esta técnica de intervención, aunque generalizada, se origina y gestiona a nivel local y cuenta con la financiación del gobierno central, el gobierno regional y organizaciones voluntarias.

Con su repetición sucesiva esta técnica de intervención se fue modificando. Nacieron así los “animateurs” (“animadores”), jóvenes trabajadores que se encargan de organizar y manejar los “étés jeunes”, que por lo general son inmigrantes del norte de África elegidos por su capacidad de liderazgo y el grado de contacto con sus pares. De esta manera, esta técnica de intervención agrega la línea de brindar oportunidades laborales, aunque sea por un plazo de tiempo limitado, a un grupo dentro de los destinatarios. Los promotores de esta técnica de intervención han sostenido que ha logrado reducir el delito en áreas urbanas centrales, así como también ha impedido la sucesión de nuevos disturbios urbanos como los de 1981 (Crawford, 1998).

c) Consideraciones Críticas.

En primer lugar, es posible hacer algunas consideraciones críticas en particular con respecto a las técnicas de intervención secundarias desarrolladas en el marco de esta táctica social de prevención del delito en el contexto anglosajón. En primer lugar, hay un impulso a generar intervenciones cada vez más tempranas sobre los jóvenes en riesgo, por lo que criminólogos y operadores ya casi comienzan a hurgar en las cunas. En segundo lugar, la búsqueda de vinculaciones entre los factores de riesgo dirige la mirada hacia cadenas causales cada vez más extendidas, cada vez más difíciles de demostrar empíricamente, llevando con ello a los criminólogos y operadores cada vez más allá, ensanchando las redes del control social (Cohen, 1988). En tercer lugar, como planteaban los teóricos del etiquetamiento, las técnicas de intervención sobre potenciales ofensores o grupos en riesgo, son estigmatizantes y albergan un mecanismo que puede ser descrito como una profecía autocumplida. En cuarto lugar, la lógica misma de la definición de jóvenes en riesgo se hace en función de análisis estadísticos de agregados sociales que tienen, en el mejor de los casos, un alcance probabilístico, por lo que muchos “falsos positivos” pueden ser incluidos en la categoría y luego sometidos a estas técnicas de intervención, lo que genera fuertes dudas desde el punto de vista ético y político sobre el resultado global de las mismas (Crawford, 1998).

Un problema muy importante con la táctica social de prevención del delito, en el contexto anglosajón mas que en el francés, es la cuestión del financiamiento. Esta táctica dispara técnicas de

verticales y que reconoce la naturaleza política del delito y la prevención del delito al habilitar la participación en este marco de los representantes elegidos democráticamente. Pero también es preciso señalar el “gap” que existe entre esta retórica y el real estado de cosas en Francia. Esto sin perder de vista, al mismo tiempo, la importancia de la circulación de este tipo de discursos científicos y políticos, su énfasis en las soluciones a largo plazo, dirigidas a las causas sociales del delito basadas en una comprensión del mismo como un fenómeno complejo y múltiple.

intervención que involucran a diversas agencias estatales, la prevención del delito es responsabilidad de todas ellas, pero de ninguna en particular. Por esta vía se producen problemas de financiamiento en el contexto del ajuste económico promovido por la racionalidad política neoliberal, que hace que muchos cursos de acción queden trancos (Crawford, 1998).

Con respecto al contexto francés, se ha señalado que los proyectos impulsados por los CCPD han sido por lo general vaga y ambiguamente dirigidos a poblaciones en general aun en la dimensión local, lo que hace difícil afirmar el carácter positivo de sus efectos. Por otro lado también se ha sostenido que la compleja estructura administrativa muchas veces genera superposiciones de funciones y de esta forma se malgastan recursos materiales y humanos, desde el punto de vista de las agencias estatales y que esto ha impedido la activa participación del sector privado, reproduciendo la fuerte tradición estatista francesa (Robert, 1991; Baratta, 1993 y 1998; Creazzo, 1996).

Otro problema importante de esta táctica social de prevención del delito, tanto en el contexto francés como en el contexto anglosajón, es la ausencia de estimaciones y evaluaciones serias acerca de los resultados producidos. Existen una serie de inconvenientes en la evaluación de toda acción de prevención del delito, pero en la prevención social estos inconvenientes se transforman muchas veces en obstáculos insalvables. Por otro lado, tampoco han sido dirigidos los esfuerzos en esa dirección al momento de diseñar e implementar técnicas de intervención ni en el mundo anglosajón ni en Francia, constituyendo este uno de los grandes desafíos para el futuro de esta táctica de prevención del delito (Pavarini, 1994a; Baratta, 1993 y 1998; Creazzo, 1996).

Por último, una cuestión central de esta táctica social de prevención del delito es su relación problemática con la política social en general. Si las técnicas de intervención construidas sobre esta base no se diferencian claramente de las intervenciones sociales en general, planteando los mecanismos y resultados esperados en el diseño de las mismas y guiando su implementación por estas coordenadas, se corre el riesgo de “criminalizar la política social”. Es decir, en esta coyuntura política, en los diferentes horizontes culturales, parece más fácil justificar determinadas intervenciones dirigidas a mejorar la educación, la salud, el bienestar, etc., de los habitantes si están orientadas al objetivo de la prevención del delito, pues los estados de cosas preexistentes son catalogados de criminógenos. El riesgo político ínsito en esta operación es enorme (Baratta, 1993 y 1998; Crawford, 1998). Hay cosas más importantes que la prevención del delito y tienen su propio peso específico. Sería bueno “socializar la política criminal” a través de la introducción de este tipo de técnicas de intervención en el marco de la táctica social de prevención del delito, siempre que no implique el proceso inverso. Y para ello es indispensable clarificar los límites entre ambas (Pavarini, 1993; Baratta, 1993; Pitch, 1993).

C) Táctica Comunitaria

Esta táctica de prevención del delito surgió en el contexto anglosajón a partir de la década del 70 y puede considerarse una forma de pensar la prevención del delito - que se imbrica con formas de actuar - que se encuentra entre la táctica situacional-ambiental y la táctica social¹⁶. En sentido estricto, se encuentra muy vinculada a las premisas teóricas de la táctica social. De acuerdo a las clasificaciones que venimos trabajando en torno al objeto de la prevención, las técnicas de intervención que se insertan en ella están preponderantemente orientadas a la comunidad/vecindario en lugar de estar orientadas a las víctimas o a los ofensores. Sin embargo, la táctica comunitaria no sólo enfoca a la comunidad/vecindario como un objeto de las intervenciones, sino a la vez como un actor. En esta dirección, la participación de aquellos que comparten un

¹⁶ Pavarini (1994a) se refiere a ella como “prevención a través de la participación situacional” mientras Crawford (1998) la incluye dentro del conjunto más amplio de la “prevención social y comunitaria”.

espacio o unos valores es el canal básico de la intervención, que busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita (Pavarini, 1994a). Por esta vía, ingresan ideas cercanas a las premisas teóricas de la táctica situacional-ambiental sobre la elecciones racionales y las actividades rutinarias. Ahora bien, para resolver esta tensión, en función de este doble carácter de la comunidad como objeto/sujeto y de las premisas teóricas propias que la individualizan, hemos resuelto considerarla una táctica de prevención del delito en sí misma, sin perjuicio de reconocer las múltiples vinculaciones de la misma con respecto a la táctica social y a la táctica situacional-ambiental.

Premisas Teóricas. Muchas de las intervenciones que son vestidas con una retórica en torno a la expresión “prevención comunitaria” o “seguridad comunitaria” están, desde el punto de vista teórico, escasamente elaboradas y son inconsistentes. Sin embargo, existe un cúmulo de fuentes teóricas que han impactado en la elaboración de esta táctica de prevención del delito, en forma más o menos directa y que es posible reconstruir, sin por ello, sugerir que las técnicas de intervención posean la claridad que la premisas que aquí individualizamos supone. Siguiendo en parte a Crawford (1998) es posible identificar:

a) Organización Comunitaria: La táctica comunitaria de prevención del delito se asienta en la asunción de que el delito es el resultado del fracaso de la vida comunitaria, de los procesos de socialización y control social informal que ella implica. Se lee aquí el legado de las teorías ecológicas de la Escuela de Chicago desarrolladas a partir de la década del 20 en los EE.UU. y, especialmente, de las ideas sobre la “desorganización social” de Clifford Shaw y Henry McKay (Melossi, 1992 y 1996a; Downes-Rock, 1998). Partiendo de la teoría zonal sobre el espacio urbano de E. Burgess, estos dos autores se plantearon el problema de porqué ciertas áreas –en especial, en Chicago de las décadas del 20 y el 30, las “zonas de transición” en las que se instalaban los inmigrantes, entre la zona del centro y las zonas residenciales– producían criminalidad y como en su marco espacial era “culturalmente transmitida” de una generación a la otra – lo que se demostraba en que cuando los habitantes de esas zonas urbanas emigraban a otras, en virtud de la constante movilidad económica y poblacional, no portaban con ellos la alta tasa de delitos. La respuesta a este problema la encuentran en la ineficiencia del control social en dichas comunidades, entendido como la capacidad de las mismas de realizar la existencia de valores comunes. De allí, la necesidad de renovar las instituciones comunitarias y regenerar un “sentido de comunidad” que se estaba perdiendo en el flujo constante de población en la ciudad: la “reorganización comunitaria”. Las vinculaciones con las “teorías del control” que constituyen premisas teóricas de la táctica social son evidentes en este punto.

Las críticas que se suelen hacer a estas teorías ecológicas son varias y se encuentran muy bien fundadas: que la teoría zonal no es aplicable a otras ciudades y a otros momentos históricos dentro y fuera de los EE.UU.; que plantea una perspectiva determinista en la relación entre área urbana y producción de delitos – que después recuperarían, en su estilo, las ideas sobre el “designing out crime” propias de la táctica situacional y ambiental; que no considera el impacto en las comunidades de fuerzas externas a ellas, es decir las relaciones de poder económico y político más amplias; que basa sus conclusiones en datos oficiales sobre la cantidad de ofensores conocidos en un área urbana, en vez de basarlas sobre la cantidad de ofensas realizadas; y, por último, que dio lugar, con su concepto de “comunidad patológica”, a un cambio importante con respecto a la criminología positivista que se focalizaba en el individuo patológico, abriendo el campo de la consideración de los agregados sociales, reproduciendo los mismos efectos estigmatizadores y selectivos que sus antecesores conceptuales. Sin embargo, la influencia de las ideas de la Escuela de Chicago en materia de organización comunitaria ha continuado impactando la táctica comunitaria de prevención del delito especialmente en Estados Unidos, por más de medio siglo (Crawford, 1998).

B) Defensa Comunitaria (la Tesis de las “Broken Windows” – “Ventanas Rotas”): Wilson y Kelling, reabajando implícitamente las concepciones sobre la desorganización social de la Escuela de Chicago, han desarrollado esta tesis cuyo impacto en la táctica comunitaria de prevención del delito ha sido muy importante en el contexto norteamericano y más allá del mismo.

Sostienen estos autores que las incivildades menores como el vandalismo, el mendigar, el embriagarse, etc, si no son controladas en el macro de la comunidad, generan una cadena de respuestas sociales desfavorables, por las cuales un vecindario decente y agradable puede transformarse en pocos años y hasta en pocos meses en un atemorizante “ghetto”. Las incivildades traen aparejado el miedo en los vecinos, lo que genera un desapego con respecto a la comunidad y, potencialmente, su abandono. Esto lleva a su vez a la reducción de los alcances de los mecanismos informales de control social, lo que produce necesariamente delitos cada vez más graves que a su turno engendran mayor sensación de inseguridad y así sucesivamente en un proceso espiralado. El primer indicador de la “declinación urbana” es, más que la cantidad de delitos, el crecimiento de las incivildades, ya que son el “signo del desorden” y de algo peor: del “a nadie le importa”.

La solución propugnada por estos autores es romper el ciclo de la declinación urbana en sus primeras etapas, focalizando las técnicas de intervención en las incivildades, a través de la actividad policial. La policía debe encargarse de junto a combatir el delito, de “mantener el orden”. Para ello, debe reforzar los mecanismos de control social informal de la comunidad, nunca reemplazarlos, ya que la institución policial, aun invirtiendo recursos extraordinarios no podría hacerlo¹⁷.

Esta construcción teórica se articula perfectamente tanto con las apelaciones al “comunitarianismo”, donde las “comunidades fuertes” no necesitan que se las controle sino que pueden controlarse a sí mismas. No se trata tanto del “policing of communities” (“control de las comunidades”) como del “policing by communities” (“control por las comunidades”); como ocurre con las invocaciones al “community policing”, que no es tanto el “policing by communities” como el “policing of communities”. En esta última dirección Kelling y Wilson recuperan fundamentalmente la posibilidad de una “solución policial” con respecto a la prevención del delito, en dirección opuesta del resto de las tendencias a la multiplicación de actores y la instalación de mecanismos de “partnership” (“asociación”) – comunes a las otras tácticas contemporáneas de prevención del delito y aún a ciertas versiones de la misma táctica comunitaria.

La imagen que la “broken windows thesis” proyecta es una de “defensa comunitaria”, en la que la comunidad es atacada por los contra-valores del desorden que la impulsan al “espiral de la declinación”, identificados con los “extraños”, los que no pertenecen al ámbito comunitario, que representan una “invasión”. Esta visión supone una concepción de la comunidad como una localidad compartida, en términos territoriales; pero, al mismo tiempo, como una identidad compartida o “sentido de comunidad”: la proximidad genera preocupaciones similares, que derivan en intereses comunes, que producen cooperación e interacción de donde emana un sentimiento de pertenencia, que impulsa los mecanismos informales de control social.

Las investigaciones empíricas recientes en el mundo anglosajón, han demostrado que resulta difícil sostener esta ligazón causal que suponen Kelling y Wilson entre incivildades, temor social, quiebra de los mecanismos informales de control social y altos niveles de criminalidad. Las incivildades tienen diferentes efectos en las diferentes comunidades y mucho de ello depende, de los recursos sociales y políticos disponibles en esa zona urbana. Por otro lado, la idea de

¹⁷ Se observa implícitamente una falta de preocupación en esta perspectiva teórica por las zonas urbanas con altos niveles de criminalidad, ya que representan “comunidades irredimibles” que están más allá de cualquier posibilidad de salvación.

“mantenimiento del orden” que trabajan Kelling y Wilson es muy problemática, ya que lo que consideran “desorden” algunas veces coincide con ilegalidades pero muchas otras veces no, por ende: ¿qué sentido del orden debe guiar la actividad policial?, ¿el del agente o la institución policial?, ¿el de la comunidad?, y en este último caso: ¿de qué comunidad estamos hablando? En toda zona urbana existen diversas concepciones del orden entre sus habitantes y siempre la actividad policial - en el caso que no se guíe por su propia perspectiva - defenderá el sentido del orden de un sector de la comunidad frente a los otros.

Pese a las múltiples críticas que esta perspectiva ha recibido en los años 80 y 90, su influjo en la táctica comunitaria ha sido sostenido, inclinándose el foco de la atención no sólo a los mecanismos informales de control social al interior de la comunidad sino también a la relación entre estos y las agencias estatales, especialmente, la institución policial – las vinculaciones conceptuales con la “táctica de la sospecha” son muy fuertes.

c) El Involucramiento de los Residentes y la Movilización de Recursos: a mitad de camino entre la organización y la defensa comunitaria, esta fuente teórica impulsa el *empowerment* (‘empoderamiento’) de los residentes de una zona urbana para el desarrollo de la actividad preventiva, en una suerte de “nuevo contrato social” por el cual las agencias estatales tradicionalmente encargadas de ello, como la policía, relegan parte de sus facultades en los ciudadanos. Se parte de la base de que las comunidades locales tienen particularidades irreductibles, por lo que sólo ellas mismas pueden definir cuáles son sus propias necesidades y problemas. La involucración de los residentes en la actividad preventiva permite habilitar un flujo de información desde la comunidad local a los actores encargados de brindar el servicio público, principalmente, la institución policial. De esta forma la institución policial puede cambiar sus formas de pensar y actuar de acuerdo a las demandas de la comunidad; se trata de las ideas en torno a la “orientación a la resolución de problemas”.

Consiste en una reflexión acerca de la forma de mejorar la relación entre los ámbitos formales e informales del control social, que se traduce de diferentes maneras: desde iniciativas de participación ciudadana en la toma de decisiones a formas de consulta y ejercicios de relaciones públicas por parte de la institución policial. La mayor parte de las iniciativas generadas desde este marco teórico han sido desde arriba hacia abajo, y han tratado de movilizar al público para apoyar las actividades de las agencias estatales existentes. Las expectativas de la participación ciudadana no han coincidido en la mayor parte de los casos con el diseño de las iniciativas y esto ha ocasionado que la misma participación haya sido por lo general fragmentaria y esporádica.

La comunidad no es concebida aquí como un entidad colectiva, sino más bien como un agregado de individuos que deben ser involucrados en la actividad preventiva. De esta manera, es visible el impacto de la racionalidad política neoliberal, pues las comunidades son visualizadas como un conjunto de individuos capaces de elecciones racionales que en función de sus intereses privados deciden si participan o no en las intervenciones dirigidas a prevenir el delito. En este mismo sentido, la comunidad es un mecanismo de recolección de recursos que el Estado Social que se retira en la era neoliberal deja de aportar. En esta retirada, se instala la retórica de la necesidad de que los individuos recuperen su autonomía, su iniciativa y capacidad de empresa, para así hacerse responsables de su propio destino y acabar con la “cultura de la dependencia” del welfarismo, que se declinaba en pasividad e irresponsabilidad. La comunidad es, en esta dirección, una herramienta simbólica para motivar la generación de individuos activos y responsables (O’Malley, 1996, 1997; Garland, 1996; Crawford, 1997, 1998); los puntos de contacto con las premisas teóricas de la prevención situacional-ambiental son evidentes.

d) Las Instituciones Intermedias: recientemente ha habido un renacimiento del interés, por generar mecanismos de prevención del delito, en las instituciones intermedias de la sociedad civil. Se trata de una idea que proviene de la teoría de la desorganización social de la Escuela de Chicago y cuyo objetivo político de máxima es la “autorregulación” de la comunidad local.

Para muchos de los autores que se ocupan de esta cuestión, sin perjuicio de que no trabajan junto con las agencias estatales, las instituciones intermedias lo hacen a la sombra de éstas, ya que en caso de que el mecanismo de autorregulación fracase, tienen la función secundaria de promover las intervenciones formales. Algunos pocos, en cambio, sostienen que la instalación de las instituciones intermedias en la comunidad no debe ser leída simplemente como la ampliación de las redes estatales, sino como el nacimiento de campos híbridos, entre lo público y lo privado, que tiene su propia lógica.

Esta noción de instituciones intermedias ha sido impulsada en el marco de racionalidades políticas muy diferentes entre sí. Desde la agenda neoliberal, significa una forma de potenciar el desarrollo de la retirada del Estado Social, dejando espacio a las acciones de los individuos y grupos emprendedores. Desde la agenda radical, significa generar un espacio a partir del cual los militantes pueden aunar fuerzas en la lucha contra un estado de cosas injusto marcado por las desigualdades de raza, clase y género, de manera tal de impulsar el mutualismo y el “empowerment”. En el medio se sitúa la agenda comunitarista, que pide prestado a ambas argumentos para justificar la existencia de estas instituciones comunitarias.

Técnicas de Intervención. A continuación brindamos algunos ejemplos de técnicas de intervención que han nacido en el marco de esta táctica de prevención del delito:

- 1) *Mediación Comunitaria*: esta técnica de intervención parte de la base de recuperar el control de los propios conflictos por parte de las comunidades. Los mismos se concibe que han sido tradicionalmente expropiados por el sistema de justicia, a través de sus profesionales, relegando a las partes involucradas al papel de meros observadores. Se trata de que las partes tengan un papel preponderante en la resolución de sus disputas (Christie, 1992). Uno de los primeros casos en los que esta técnica de intervención se puso en funcionamiento fue el “San Francisco Community Board”, como institución intermedia que promueve la autorregulación comunitaria, basada en una crítica de las intervenciones formales de las agencias estatales. Fue creado en 1977 y aplica procedimientos conciliatorios a un número importante de conflictos comunitarios siempre y cuando no se trata de violaciones a la ley penal, aunque desde su creación se reivindicaba la posibilidad de ir avanzando en la escala de conflictos para alcanzar cuestiones cada vez más serias.

Es muy difícil construir una evaluación de este tipo de técnica de intervención en cuanto a su impacto sobre el delito y el miedo al delito. Las evidencias empíricas demuestran un alto nivel de satisfacción de aquellos que participaron en los procesos de mediación, sin embargo, también demuestra que el impacto de la mediación comunitaria en la comunidad es marginal ya que solo un grupo de “privilegiados” ingresa voluntariamente en este tipo de esquemas y no los vecinos en general. Sin embargo, la mediación comunitaria a partir del modelo del SFBC se ha extendido ampliamente no solo en EE.UU. sino también en Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Canadá (Crawford, 1998).

- 2) *Community Policing* (‘Policía Comunitaria’): existe poco acuerdo acerca de cuales son los elementos que caracterizan al modelo de “community policing” y parece sólo posible definirlo en términos muy amplios como todo aquello que mejora las relaciones y la confianza entre la institución policial y la comunidad local. En este sentido, implica en sí mismo una crítica de la policía tradicional, razón por la cual ha tenido muchísimas dificultades de desarrollarse en diferentes contextos culturales por resistencias al interior de la misma institución policial. Se han definido algunos elementos que constituirían su núcleo duro como técnica de

intervención: el mayor uso de las patrullas policiales de a pie y el destino de los oficiales de policía a áreas geográficas determinadas sobre las que tienen una responsabilidad específica; el desarrollo de relaciones de cooperación con otros actores en la actividad preventiva y la generación de estructuras y procedimientos de consulta con la comunidad local sobre sus prioridades y problemas. La instalación de esta técnica de intervención se vincula estrechamente con los procesos de descentralización o sectorialización policial y de la adopción de la “orientación hacia la resolución de problemas” en la actividad policial (Reiner, 1992).

Las evidencias empíricas producidas para evaluar el impacto de esta técnica de intervención arrojan resultados pobres, pues en la mayor parte de los casos, si bien las transformaciones policiales que implica gozan de apoyo del público, no se traducen en la disminución efectiva del riesgo de victimización y sólo en escasas oportunidades en la reducción de los niveles de miedo al delito. Al mismo tiempo es preciso señalar la falta estructural de mecanismos predispuestos de evaluación en estas técnicas de intervención, lo que ha hecho a algunos autores afirmar que el “community policing” es “poco más que una herramienta retórica” (Bayley-Shearing, 1996).

- 3) “*Neighbourhood Watch*” (NW): este tipo de técnica de intervención está muy vinculada al “community policing” y se ha desarrollado fundamentalmente a partir de la década del 80 en Gran Bretaña y EE.UU., aunque tiene antecedentes que se remontan a fines de los años 60. Se trata de una forma de involucrar a los miembros de la comunidad local, impulsada y asistida por la institución policial como una forma de colaboración. Los objetivos del NW apuntan, por un lado, a la reducción de los delitos “oportunistas”, de los robos en casas y apartamentos y los robos de vehículos; y por el otro, a la reducción del miedo al delito, desarrollando en la comunidad local una conciencia sobre la prevención del delito y un mejoramiento de los mecanismos de seguridad doméstica. El NW implica básicamente una actividad de vigilancia de los vecinos del propio territorio que habitan y un canal ágil de información con respecto a la institución policial.

Una de las mejores evaluaciones del NW ha sido la realizada en dos áreas experimentales de Londres (Acton y Wimbeldon). Estas dos áreas fueron complementadas con investigaciones en dos áreas adyacentes para evaluar el efecto potencial de desplazamiento y en un área alejada que funcionaba como el área de control. Los resultados de esta evaluación son contundentes: el NW no tiene ningún efecto en cuanto a la reducción del delito, ya que de hecho en las dos áreas experimentales los robos contra las casas y apartamentos se incrementaron, así como también sucedió en las áreas adyacentes, sólo reduciéndose en el área de control. Se identificó sí un leve reducción del miedo al delito aunque solo relevante estadísticamente en una de las áreas experimentales. También se registró una sensación de satisfacción y un sentido de cohesión social en la misma área. Sin embargo, la evaluación de la actividad policial fue mixta, las tasas de denuncia no aumentaron ni hubo evidencias que la policía haya incrementado las tasas de detección. En EE.UU. existe evidencia empírica que avala estos resultados, con una sola diferencia: que en lugar de reducir el miedo al delito en EE.UU., el NW muchas veces tiene el efecto inverso ya que implica abrir una preocupación constante en el vecindario sobre el tema del delito y un canal de mayor información sobre experiencias de victimización en el interior de la comunidad local (Crawford, 1998).

Por otro lado, se ha argumentado que el NW en lugar de reducir el trabajo preventivo de la institución policial que podría entonces reforzar su actividad reactiva, aumenta el trabajo policial ya que se debe atender y asistir a los cientos de NW que crecen incesantemente. Se ha demostrado también que la proliferación de NW se da en barrios en los que sus habitantes tienen un nivel considerable de satisfacción con la vida comunitaria y piensan que el nivel de delitos es alto. Esto hace que sea mucho más común, tanto en Gran Bretaña como en EE.UU. encontrar esquemas de NW en vecindarios de clase media que en sectores urbanos de clases populares. Sin embargo, sólo en Inglaterra y Gales se calcula que existen 140.000 NW establecidos, que abarcan unos 6 millones de propietarios.

Una efecto perverso del establecimiento de los NW es que como tienden a reforzar la relación entre el público y la policía, los miembros de las comunidades locales que participan en el NW frecuentemente solicitan los servicios de la policía ante cualquier situación sospechosa; como los NW se instalan en las áreas urbanas donde se registra objetivamente menos necesidad de actividades preventivas, la institución policial termina brindando un mayor volumen de servicios en los lugares en que menos se necesitan.

Un complemento de los NW son los “street watches” (SW) (“vigilancia de la calle”) y las “patrullas ciudadanas”, desarrollados en los años 80 en EEUU y Gran Bretaña. El problema mas importante de estos dos derivados del NW es la cuestión de la legitimidad y la responsabilidad: sus facultades no están legalmente establecidas como las de la policía pública. A diferencia de ella, los SW y las patrullas ciudadanas no reciben entrenamiento ni son controlados de ninguna manera por su accionar. El riesgo de que se desarrollen en un sentido represivo está siempre latente (Aniyar de Castro, L., 1998; Baratta: 1993, 1998; Pavarini, 1994a).

- 4) Tolerancia Cero: la técnica de intervención “tolerancia cero” desarrollada desde la Policía de New York a partir de 1994, está enraizada en la tesis de las “broken windows” de Kelling y Wilson y constituye un modelo de “policing” que apunta al mantenimiento del orden, focalizado en las incivildades como signos del desorden. Los resultados estadísticos de esta técnica de intervención son bastante impresionantes ya que marcan en el periodo 1994-1996 un descenso abrupto de la tasa de delitos en NYC, de un 37%. Por ejemplo entre 1990 y 1996 el número de homicidios anuales descendió de 2.245 a 983 – la primera vez que se baja de 1000 homicidios desde 1968. Los robos en casas y apartamentos descendieron un cuarto en dos años y los asaltos callejeros un 40 %. “Tolerancia cero” se ha enmarcado en cambios organizacionales en la institución policial: descentralización, nueva distribución de las responsabilidades, más personal policial (que incrementó aun más la ratio ya elevada entre policías y público), etc. Existe poca evidencia empírica que compruebe específicamente la relación entre este “policing of disorder” y los descensos en las tasas de delitos. Por un lado, esta probado empíricamente que dichas tasas venían descendiendo con anterioridad a las fechas de lanzamiento retórico de “tolerancia cero” y, por el otro, en otras ciudades norteamericanas donde no se puso en marcha esta técnica de intervención, se registraron descensos semejantes en idéntico período. “Tolerancia cero” posee implicaciones extremadamente problemáticas con respecto al respeto de las libertades civiles y los derechos de los grupos marginalizados. Esto se evidencia en el incremento de las denuncias por violaciones a los derechos humanos por parte de los agentes policiales en la ciudad de Nueva York en estos años. Se trata de un modelo de policiamiento evidentemente selectivo y discriminatorio ya que se dirige a ciertas personas en determinadas ubicaciones geográficas, reforzando así las divisiones sociales que crecen incesantemente y fragmentan cada vez mas lo social. Sin embargo, esta técnica de intervención se ha convertido en modelo no sólo en el mundo anglosajón, sino mas allá del mismo.

Consideraciones Críticas. En general, la táctica comunitaria ha logrado escasos éxitos. Esto se ha debido a problemas de implementación de las técnicas de intervención, pero también a problemas teóricos. No sólo la mayor parte de las técnicas de intervención han respondido fundamentalmente a necesidades prácticas sin fundarse en construcciones teóricas, sino que cuando han partido de premisas teóricas, las mismas han sido confusas y equívocas.

En la táctica comunitaria se ha pensado a la comunidad como un conjunto de personas que no sólo comparten una ubicación geográfica, sino también intereses o identidades. Es decir, comparten la forma en que se piensan y se visualizan a sí mismos; de manera tal que el dato definitorio de lo que constituye una comunidad se ubica en las cabezas del conjunto de personas, se expresa en términos simbólicos y se materializa en actitudes y comportamientos colectivos. De esta forma, se pierde de vista el influjo de instituciones que atraviesan las prácticas sociales de ese espacio urbano a lo largo del tiempo y que, a su vez, se encuentran imbricadas en relaciones

políticas, económicas y sociales más amplias en las que se inscriben: el trabajo, la familia, la religión, etc. No se comprende adecuadamente no sólo la dinámica interna de la vida comunitaria sino también la dinámica externa de la comunidad local con respecto al resto de los espacios sociales: la “economía política de la comunidad” (Crawford, 1998).

Pero además, esta forma de pensar la comunidad implica necesariamente la visión del potencial infractor como un “extraño”. De allí que no sea ninguna sorpresa que las técnicas de intervención construidas en su seno se pongan en funcionamiento más frecuentemente en las zonas urbanas de la clase media y no en aquellas zonas urbanas más deprimidas social, económica y culturalmente en las que el delito es fundamentalmente intracomunitario. Pero al mismo tiempo, en aquellas zonas urbanas de la clase media, hace que las técnicas de intervención de esta táctica comunitaria no estén dirigidas a delitos muy graves que suceden en su marco y que son, más que intracomunitarios, intrafamiliares (violencia contra las mujeres, abusos contra los niños, etc).

Por otro lado, la imaginación sobre la comunidad que proyecta la táctica comunitaria es errada en otros dos sentidos: piensa que ese grupo de personas radicadas espacialmente en determinadas fronteras, comparten una identidad, un sentido de pertenencia o sentido de comunidad y por ello comparten una serie de valores o normas, lo que implica una tendencia a la armonía y la paz. No se toma en cuenta que las comunidades pueden ser también intolerantes y punitivas. Pero sobretodo, se pierde de vista que los procesos de control social en la vida social no son uniformes y unívocos sino heterogéneos, plurales y conflictivos. Por ende, en el marco de determinadas coordenadas de espacio y tiempo pueden coexistir complejamente diversos valores o normas afirmados por diversos sectores del grupo de personas que se encuentran allí ubicados. Comunidad no es sinónimo de consenso. En las áreas urbanas contemporáneas con la mixtura constante de géneros, etnias, culturas, grupos de edad, clases, etc., esta imagen armónica se transforma en mítica, cuando no esconde un “autoritarismo moral” que se construye en torno a un determinado grupo de valores dominantes en función de relaciones de fuerza en el marco jerárquico de la vida social (Crawford, 1998; Pavarini, 1994a; Pitch, 1993; Baratta, 1993 y 1998).

Las falacias de la táctica comunitaria no son ingenuas, pues alberga en sí misma un potencial selectivo evidente que juega en la reproducción de las relaciones sociales, económicas y culturales: ¿Dónde está la tolerancia cero de los delitos de cuello blanco y de los delitos de la autoridad?

El Rol de la Institución Policial.

Ahora bien, en estas diversas tácticas contemporáneas de prevención del delito, ¿cuál es el papel de la institución policial? Es posible pensar en la metáfora de un movimiento de péndulo en el que en un extremo se ubicaría la táctica comunitaria en la que existe el mayor grado de participación policial; en el centro, la táctica situacional-ambiental, que registra un grado medio de participación policial y en el otro extremo, la táctica social, en la que se observa un grado muy bajo de participación policial o, directamente, su inexistencia.

La epifanía de la táctica comunitaria está muy vinculada a la institución policial ya que desde sus premisas teóricas más fuertes la actividad policial tiene un papel central: por ejemplo, en la tesis de las “broken windows” o en las ideas sobre involucramiento de los residentes y movilización de recursos, característica que no comparte ni con la táctica social ni con la táctica situacional-ambiental (Creazzo, 1996; Baratta, 1993).

En las diversas técnicas de intervención inventadas en el seno de esta táctica de prevención del delito, se da un “proceso de multiplicación de actores” (Selmini, 1995 y 1996) con respecto al tradicional monopolio de la política de seguridad urbana por parte de la institución policial. Se agregan como actores relevantes los individuos que forman parte de las comunidades locales, organizados de diferentes formas y en particular, las llamadas instituciones intermedias. Sin embargo y pese a su misma definición –“comunitaria”-, esta táctica de prevención del delito sigue manteniendo un lugar jerárquico para la policía en la prevención del delito, salvo en algunas

técnicas de intervención –como por ejemplo la mediación comunitaria tal como se estructuró en el San Francisco Community Board y en otras experiencias similares, sobretodo a partir de agendas políticas radicales– pero que son más bien casos excepcionales. El puesto privilegiado de la institución policial se manifiesta en forma explícita (“tolerancia cero” y “community policing”) o implícita, es decir en la sombra de los actores comunitarios (“neighbourhood watch”, “street watch” o “patrullas ciudadanas”).

En la táctica situacional-ambiental se observa un menor peso de la institución policial en el campo de las premisas teóricas. Sin embargo, la policía pública y la privada aparecen como elementos obstaculizadores que inciden en el cálculo racional para la realización de un delito, tanto en el campo de la teoría de la elección racional como en el campo de la teoría de las actividades rutinarias; sobre todo en esta última, a partir de la noción de guardián. Esto se refleja en las técnicas de intervención inventadas en el contexto de esta forma de pensar la prevención del delito. En el caso del “designing out” la prostitución y el “kreb-crawling”, la participación de la policía era muy importante, bajo la forma particular de presencia y vigilancia policial combinada con una medida urbanística (el cierre de calles). En el caso del uso del CCTV dirigido al robo de/en automotores, no se da la participación de la policía pública, pero sí de la policía privada. Pero esta situación es contingente, ya que el mismo papel puede ser llevado adelante en otras experiencias por la policía pública. En el marco de esta táctica de prevención del delito se da también un proceso de multiplicación de actores, ingresando la industria de la seguridad (a través del empleo de los recursos tecnológicos), las compañías de seguros, la policía privada y las agencias estatales encargadas tradicionalmente de la política urbana, como el gobierno local. La policía pública mantiene una participación importante aunque ya no central, en buena parte porque su lugar se hace intercambiable con el de la policía privada, en la mayor parte de las técnicas de intervención.

Por último, en la táctica social se observa desde sus premisas teóricas, un desplazamiento, en general, de las agencias estatales que integran el sistema penal y en particular de la institución policial. La táctica social desde sus claves teóricas implica un fuerte proceso de multiplicación de actores en la política de seguridad urbana que no solo se agregan a los actores tradicionales, sino que en buena medida los destierran de este terreno de la actividad de control del delito. Los actores de esta táctica de prevención del delito son los gobiernos locales, los servicios sociales, las instituciones educativas, etc. De esta forma, las técnicas de intervención que son inventadas desde esta forma de pensar la prevención del delito no involucran a la institución policial (contexto francés), o cuando lo hacen, le otorgan un papel accesorio (contexto anglosajón).

Hacia fines de los 90 un dato parece emerger en el campo de las políticas de prevención del delito en los diversos horizontes culturales en los que ha operado este cambio paradigmático a partir de los años 80: cada vez más tienden a combinarse en las técnicas de intervención concretas elementos provenientes de las diversas tácticas de prevención del delito contemporáneas, dando lugar a lo que se ha comenzado a denominar “prevención integrada” (Pavarini, 1993; 1994a; 1995; Baratta, 1993, 1998; Selmini, 1995, 1996; Creazzo, 1996; Crawford, 1998).

Un ejemplo de esta combinación es, en Italia, el Progetto Citta Sicure de la Regione Emilia Romagna, coordinado por Massimo Pavarini, que comenzó a funcionar en esta región italiana en 1994. El Progetto Citta Sicure es una combinación de acciones de investigación e intervención sobre temas de seguridad urbana en el territorio regional. Ha sido pensado desde una combinación de lo que aquí hemos denominado “táctica situacional y ambiental”, “táctica social” y “táctica comunitaria”, en un ejercicio de lo que su Comitato Scientifico llama “nuova prevenzione”. El diseño y la implementación de esta política de nueva prevención del delito se encuentra muy influenciado por las experiencias francesas, pero sin embargo intenta presentar ciertas diferencias: el mayor peso de la investigación empírica y de la evaluación; la especificación de las intervenciones de prevención social para no quedar en el nivel primario, el legado de la criminología crítica italiana en sus premisas teóricas, etc. (Cfr. Comitato Scientifico, 1995a, 1995b, 1997; Pavarini, 1994a, 1995, 1996a, 1997; Selmini, 1995, 1996).

En esta mixtura de las tácticas alternativas de prevención del delito, la institución policial debe aparentemente asumir un proceso de descentración en materia de diseño y ejecución de las políticas de seguridad urbana y convivir con los procesos de multiplicación de actores. Esto depende claramente de las dosis de cada táctica de prevención del delito que se combinen en la creación de las técnicas de intervención de la “prevención integrada”; pero parece ser una constante en los primeros experimentos que en los últimos años se están produciendo – como en el caso del Progetto Citta Sicure de la Regione Emilia-Romagna. Al mismo tiempo, como bien señala Pavarini (1994a), crece la conciencia de que no se puede hacer “nueva prevención” o “prevención integrada” sólo desde la policía pero tampoco se puede hacer, en general, prevención del delito sin ella. Para ello se apuesta, con matices en los diferentes horizontes culturales, a la generación de un profundo cambio normativo, organizacional y cultural en la institución policial.

IV. A Modo de Conclusión: Visiones sobre el Contexto Argentino.

Es muy difícil orientar la mirada de las ciencias sociales hacia el futuro. Aquí simplemente avanzamos para concluir unas conjeturas sobre la relación entre prevención del delito e institución policial en Argentina.

La historia de la política criminal en la Argentina y en América Latina es una sucesión continua de procesos de adopción y procesos de adaptación de artefactos culturales generados en otras geografías (Salvatore-Aguirre, 1996). Es posible arriesgar en base a esta constante la predicción sobre un eventual desarrollo de estas tácticas contemporáneas de prevención del delito en nuestro horizonte cultural. Algunos síntomas ya son observables. En diversos contextos provinciales, desde hace unos años se vienen generando experiencias dirigidas a la “seguridad comunitaria” o la “prevención comunitaria”, como en el caso de la Provincia de Buenos Aires, desde 1997, en el marco del proceso de reforma policial (Saín, 1998), o en el caso de la Provincia de Santa Fe, a partir de 1996, con la implementación de las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria (Rosúa-Sagarduy, 1999; Font, 1999).

También, en idéntica dirección, en la Ciudad de Buenos Aires la conformación y funcionamiento de los Consejos de Seguridad y Prevención del Delito y la Violencia en el marco de los Centros de Gestión y Participación, que viene realizando la Secretaría de Promoción Social de acuerdo al mandato del artículo 34 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que establece que el gobierno local “coadyuva a la seguridad ciudadana... diseñando y facilitando los canales de participación comunitaria” (Croccia-Eilbaum-Lekerman-Martinez; 1999; Escayhola-Rodriguez, 1998). El auge de la industria de la seguridad privada y la policía privada es evidente en los grandes centros urbanos del país desde comienzos de la década del 90, pese a la ausencia de investigaciones que nos puedan mostrar sus características cuantitativa y cualitativamente (Font, 1999).

Qué tácticas de prevención del delito y qué técnicas de intervención se adoptarán/adaptarán en el futuro inmediato en nuestro país, en qué medida, en el marco de qué combinaciones, con qué rasgos idiosincrásicos, etc; depende de un complejo juego de procesos sociales, económicos, culturales y sociales. U papel preponderante, propio de nuestro país, al parecer le corresponderá ala institución policial con respecto a esta cuestión. Una de las facetas más importantes en un eventual proceso de cambio en el futuro de las políticas de prevención del delito en la Argentina es la posibilidad o no de desplazar a la institución policial del lugar central que ha tenido y tiene en el diseño y ejecución de las políticas públicas dirigidas a la producción de seguridad urbana; es decir, la viabilidad de que se desarrolle un proceso fuerte o débil de multiplicación de actores.

Los síntomas señalados más arriba se refieren básicamente a la instalación de la táctica situacional-ambiental y de la táctica comunitaria, más como adaptación que como adopción. Y tal vez no sea una simple casualidad. Más allá de los múltiples factores que inciden en el movimiento en esas direcciones, es evidente que es más viable y útil para las instituciones policiales reconvertir su forma de pensar y sus formas de actuar en estos sentidos. Claramente la dirección más

beneficiosa es la de la táctica comunitaria (“tolerancia cero” y “community policing”), pero también en el del “neighbourhood watch”, los “street watch” y las “patrullas ciudadanas”, aunque no de la “mediación comunitaria”, ya que es en ella en donde la institución policial continúa siendo, si no el único actor, al menos un actor muy relevante y en algunos casos central. Decía hace ya tres años el ex Jefe de la Policía Federal, Comisario Pelacchi: “...los métodos tradicionales de ejercicio de la función policial están disminuyendo en efectividad y corren el riesgo de perder el apoyo de la gente a la que deben servir... La respuesta yace en un mayor compromiso de la comunidad en la tarea de construir una sociedad más segura.” (1996; p. 6).

Pero también es relativamente beneficioso el acople de la institución policial en técnicas de intervención imaginadas desde la táctica situacional-ambiental, pues se trataría de reconvertir en función de una nueva racionalidad y programa político, una vieja forma de actuar: la presencia y vigilancia policial. Al mismo tiempo, significa mantener un lugar importante aunque ya no central en la política de prevención del delito. Lo que resulta aparentemente más difícil, es que la institución policial dirija la atención hacia la racionalidad y el programa político que implica la táctica social, pues no sólo implicaría una transformación radical de la normativa, la organización y la cultura policial, sino también la dislocación más absoluta en el proceso de multiplicación de actores de las políticas de seguridad urbana.

En la adopción de combinaciones de las dos primeras tácticas de prevención del delito probablemente se juegue el futuro de la relación entre policía y prevención del delito. Ello, si no existe un fuerte impacto en el futuro inmediato sobre la institución policial de fuerzas exteriores a la misma que alteren la dinámica que ya está en movimiento, que asegure para este dispositivo institucional los mayores beneficios en términos de espacios de poder y los menores costos en términos de transformación de las formas de pensar y de actuar. Las incógnitas que se abren son: si las adopciones/adaptaciones de estas tácticas de prevención del delito producidas en otros horizontes culturales no tendrán efectos sociales y culturales negativos –más lesivos aun que los producidos en sus lugares de origen-, y si no habrá lugar en esta transformación para una adaptación de la táctica de la sospecha que asegure su supervivencia, ya que posee una cierta afinidad electiva evidente con algunas expresiones de la táctica comunitaria y de la táctica situacional-ambiental, con toda las implicancias que ello traería aparejado.

Para revertir esta tendencia conjetural, la centralidad de la institución policial y la táctica de la sospecha parecen ser los bastiones a conquistar en el futuro desde posiciones políticas democráticas y progresistas: desde el presente aparece como una empresa extremadamente compleja, en la que el “pesimismo de la razón” no deberá ahogar el “optimismo de la voluntad”.

Bibliografía

- Abregú, Martín, Palmieri Gustavo y Tiscornia, Sofía, “Informe Nacional. La Situación y los Mecanismos de Control de los Organismos de Seguridad Pública e Interior en la República Argentina”, en Frühling, Hugo (Ed.), Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior, CED, Santiago de Chile, 1998, pp. 45-68.
- Abregú, Martín, Maier, Julio y Tiscornia, Sofía, “El Papel de la Policía en la Argentina y su Situación Actual”, en Waldmann, Peter, Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 1996.
- Alvarez Uría, Fernando, Miserables y Locos. Medicina Mental y Orden Social en la España del Siglo XIX, Tusquets, Barcelona, 1983.
- Aniyar de Castro, Lolita, "La Participación Ciudadana en la Prevención del Delito. Antecedentes, Debates y Experiencias", Mimeo, 1998.

- Baratta, Alessandro, "I Nuovi Orizzonti della Prevenzione", en *Sicurezza e Territorio*, N°2, 1993, pp. 9-14.
- Baratta, Alesandro, "Entre la Política Social y la Política de Seguridad", en *El Cotidiano*, México D.F., 1998, pp. 2-24.
- Barry, Andrew, Rose, Nikolas y Osborne, Thomas (Ed.), Foucault and Political Reason. Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government, UCL Press, London, 1996.
- Bayley, D.H. y Shearing, C., "The Future of Policing", *Law and Society Review*, 30, 3, pp. 585-606.
- Becker, Howard, Los Extraños. Sociología de la Desviación, Tiempo Contemporáneo, 1971.
- Blackwelder, Julia Kirk y Johnson, Lyman L., "Estadística Criminal y Acción Policial en Buenos Aires, 1997-1914", en *Desarrollo Económico*, 93, Vol. 24, 1984, pp. 109-122.
- Burchell, Gordon, Colin y Miller, Peter (Eds), The Foucault Effect: Studies in Governmentality, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Castel, Robert, El Orden Psiquiátrico, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1980.
- Castel, Robert, "Problematization: a Way of Reading History", en J. Goldstein, Foucault and the Writing of History Today, Cambridge, Basil Blackwell, 1994.
- CELS – Human Rights Watch, La Inseguridad Policial. Violencia de las Fuerzas de Seguridad en la Argentina, Eudeba, Bs. As., 1998.
- Christie, Nils, "Los Conflictos como Pertenencia", en AAVV, De los Delitos y de las Víctimas, Ed. Ad-Hoc, Bs. As. 1992
- Clarke, Ron, Situational Crime Prevention. Successful Case Studies, Albany, New York, 1992.
- Cohen, Stanley, Visiones del Control Social, PPU, Barcelona, 1988.
- Comitato Scientifico Progetto Citta Sicure della Regione Emilia-Romagna, "Tesi di Fondo per una Política della Sicurezza nella Regione Emilia-Romagna", en *Quaderni di Citta Sicure*, 1, 1995a, pp. 9-21.
- Comitato Scientifico Progetto Citta Sicure della Regione Emilia-Romagna, "Raccomandazioni al Governo della Regione Emilia-Romagna", *Quaderni di Citta Sicure*, 2, 1995b, pp.175-179.
- Comitato Scientifico Progetto Citta Sicure della Regione Emilia-Romagna, "Raccomandazioni al Governo della Regione Emilia-Romagna el 1996", *Quaderni di Citta Sicure*, 10, 1997, pp. 32-37.
- Crawford, Adam, The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- Crawford, Adam, Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices, Longman, Harlow, 1998.
- Creazzo, Giudita, "Le Politiche di Nuova Prevenzione: lo Stato dell' Arte", en Pavarini, M. (Ed), Bologna, Fare Prevenzione alla Barca, *Quaderni di Citta Sicure*, 4, 1996, pp. 13-28.
- Crocchia, Mariana; Eilbaum, Lucía; Lekerman, Vanina y Martínez, Josefina, "Consejos de seguridad barriales y participación ciudadana: los miedos y las libertades", en Sozzo, Máximo (Ed), Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques, Editorial UNL, Santa Fe, 1999.
- Chapman, David, Lo Stereotipo del Criminale, Einaudi, Torino, 1971.
- Chillier, Gaston, "La Sanción de un Código de Convivencia Urbana: Causas y Efectos de la Eliminación de las Detenciones Arbitrarias por parte de la Policía Federal", en CELS, Seminario: Las Reformas Policiales en Argentina, Bs. As., 1998a.
- Chillier, Gaston, "Detenciones Arbitrarias y Tortura. Las Violaciones a los Derechos Humanos por parte de los Miembros de la Policía Federal", en CELS, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1997, Eudeba, Bs. As., 1998b, pp. 93-105.
- Chillier, Gaston, "Una Condena Judicial por Detenciones Arbitrarias", en CELS, Informe Derechos Humanos en la Argentina 1998, Eudeba, Bs. As., 1999a, pp. 145-148.
- Chillier, Gaston, "El Reemplazo de los Edictos Policiales por un Código de Convivencia Urbana", en CELS, Informe Derechos Humanos en la Argentina 1998, Eudeba, Bs. As., 1999b, pp. 164-178.
- Choongh, Satnam, "Policing the Dross. A Social Disciplinary Model of Policing", en *British Journal of Criminology*, Vol. 38, N. 4, 1998, pp. 623-634.
- De Leo, Gaetano, "Complessità Sociale e Prevenzione della criminalità", en *Sicurezza e Territorio*, N°2, 1993, pp. 15-20.

- De Marinis, Pablo, "Gobierno, Gubernamentalidad, Foucault y los Anglofoucaultianos (Un Ensayo sobre la Racionalidad Política del Neoliberalismo)", en García Selgas, Fernando y Ramos Torre, Ramón (Eds.), Retos Actuales de la Teoría Social: Globalidad, Reflexividad y Riesgo, Madrid, Centro de investigaciones Sociológicas, 1999.
- De Marinis, Pablo, "On the Deleuzian Societies of Control. The Post-Social Enlargement of the Triangle Sovereignty-Discipline-Government Towards a Square wich Includes the Duet Modulation-Exclusion", Paper presentado en el seminario "Socio-Legal Politics: Post-Foucauldian Possibilities", IISJ, Oñati, España, 14-15 de Septiembre de 1998.
- De Veyga, Francisco, "Estadística de la Sala de Observación de Alienados", en Archivos de Psiquiatría, Medicina Legal y Criminología, 1903, pp. 42-45.
- Del Olmo, Rosa, Criminología Argentina. Apuntes para Su Reconstrucción Histórica, Depalma, Bs. As., 1992.
- Donzelot, Jacques, "The Poverty of Political Culture", en Ideology and Consciousness, 5, 1979, pp. 71-86.
- Downes, David y Rock, Paul, Understanding Deviance, Oxford University Press, Oxford, 3er Edition, 1998.
- Dreyfus, Hubert L. y Rabinow, Paul, Michel Foucault: Mas Allá del Estructuralismo y la Hermenéutica, UNAM, Mexico DF, 1988.
- Escayola, Mónica y Rodríguez, Gabriela, "Nuevas Estrategias de Control Social: Políticas de Seguridad del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires", presentado al Seminario de Investigación Urbana: El nuevo Milenio y lo Urbano, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 23 y 24 de noviembre de 1998.
- Ferrajoli, Luigi, "Diritto e Ragione", Editoriale Laterza, Bari, 1990.
- Font, Enrique, "Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: Análisis Exploratorio de Conceptos y Tendencias. Su Relevancia en la Argentina", en Sozzo, Máximo (Ed), Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques, Editorial UNL, Santa Fe, 1999.
- Foucault, Michel, "About the Concept of the Dangerous Individual in Nineteenth Century Legal Psychiatry", en David N. Weisstub, Law and Psychiatry, Pergamon Press, Emsford, 1978, pp. 1-18.
- Foucault, Michel, "El Sujeto y el Poder", en Dreyfus, Hubert L. y Rabinow, Paul, Michel Foucault: Mas Allá del Estructuralismo y la Hermenéutica, UNAM, Mexico DF, 1988, pp. 227-244.
- Foucault, Michel, Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión, Siglo XXI, México DF, 1989.
- Foucault, Michel, "La Gubernamentalidad", en AAVV, Espacios de Poder, Las Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1991a, pp. 9-26.
- Foucault, Michel, "Nuevo Orden Interior y Control Social", en Saber y Verdad, Las Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1991b, pp. 163-167.
- Foucault, Michel, "Seguridad Social, Un Sistema Finito frente a una Demanda Infinita" en Saber y Verdad, Las Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1991c, pp. 209-228.
- Foucault, Michel, Microfísica del Poder, Las Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1992a.
- Foucault, Michel, Las Redes del Poder, Buenos Aires, Almagesto, 1992b, pp. 46.
- Foucault, Michel, Genealogía del Racismo, Buenos Aires, Altamira, 1993a.
- Foucault, Michel, "Omnes et Singulatim: Hacia una Crítica de la Razón Política", en La Vida de los Hombres Infames, Buenos Aires, Altamira, 1993b, pp. 265-306.
- Foucault, Michel, "Fobia al Estado", en La Vida de los Hombres Infames, Buenos Aires, Altamira, 1993c, pp. 307-312.
- Foucault, Michel, "La Vida de los Hombres Infames", en La Vida de los Hombres Infames, Buenos Aires, Altamira, 1993d, pp. 175-202.
- Foucault Michel, "Los Anormales". en La Vida de los Hombres Infames, Buenos Aires, Altamira, 1993e, pp. 265
- Foucault, Michel, Historia de la Sexualidad. La Voluntad de Saber, Siglo XXI, Mexico D.F., 1995.
- Foucault, Michel, Tecnologías del Yo y Otros Textos Afines, Paidós, Barcelona, 1996a.
- Foucault, Michel, Hermeneutica del Sujeto, Altamira, La Plata, 1996b.

- Garland, David, Punishment and Welfare, Gower, Aldershot, 1985.
- Garland, David, Punishment and Modern Society, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- Garland, David, "The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Societies", en British Journal of Criminology, Vol. 36, N. 4, 1996, pp. 445-471.
- Garland, David, "Governmentality and the Problem of Crime", en Theoretical Criminology, Vol. 1, N. 2, 1997, pp. 173-214.
- Garrido, Manuel, Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo, "Control Judicial de las actividades preventivas y de investigaciones policiales en el ámbito de la Justicia Nacional y Federal", en CELS, Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior en la República Argentina, Bs. As., 1997, pp. 91-111.
- Goffman, Erving, Estigma. La Identidad Deteriorada, Buenos Aires, Amorrortu, 1989.
- Gómez, Eusebio, La Mala Vida en Buenos Aires, Juan Roldan, Bs. As., 1908.
- Hough, M., Clarke, R. y Mayhew, P., "Introduction", en Clarke, R. y Mayhew, P, Designing Out Crime. London, HMSO, 1980.
- Ingenieros, José, "Prólogo" en Gómez, Eusebio, La Mala Vida en Buenos Aires, Juan Roldan, Bs. As., 1908.
- Ingenieros, José, "Servicio de Observación de Alienados", en Archivos de Psiquiatría, Medicina Legal y Criminología, Buenos Aires, 1910, pp. 254-256.
- Ingenieros, José, Criminología, en Ingenieros, José, Obras Completas, Ed. Mar Océano, Bs. As., 1962.
- Ingenieros, José y Córdoba, Juan, "La Defensa Social y los Alcohólicos", en Archivos de Psiquiatría, Medicina Legal y Criminología, 1903, pp. 81-89.
- Lemert, Edwin, "Estructura Social, Control Social y Desviación", en Clinard, Marshall, Anomia y Conducta Desviada, Buenos Aires, Paidós, 1967, pp. 65-100.
- Losing, Norbert, "Realidad y Perspectivas de la Policía en América Latina", en Waldmann, Peter, Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 1996, pp. 381-404.
- Martínez, Ma. Josefina, Palmieri, Gustavo y Pita, Ma. Victoria, "Detenciones por Averiguación de Identidad: Policía y Prácticas Rutinizadas", en Izaguirre, Inés(Ed.), Violencia Social y Derechos Humanos, Eudeba, Bs. As., 1998.
- Matza, David, El Proceso de Desviación, Madrid, Taurus, 1981.
- McMullan, John, "Social Surveillance and the Rise of the Police Machine", en Theoretical Criminology, Vol. 2, N°1, 1998, pp. 93-117.
- McMullan, John, "The Arresting Eye: Discourse, Surveillance and Disciplinary Administration in Early English Police Thinking", en Social and Legal Studies, Vol. 7, N°1, 1998, pp. 97-128.
- Melossi, Dario, "El Estado del Control Social. Un Estudio Sociológico de los Conceptos de Estado y Control Social en la Conformación de la Democracia", Mexico D.F., Siglo XXI, 1992.
- Melossi, Dario, "The Economy of Illegalities: Normal Crimes, Elites and Social Control in Comparative Analysis", en David Nelken (ed.), "The Futures of Criminology", London, Sage, 1994, pp. 202-219.
- Melossi, Dario, "Lezioni di Sociologia di Controllo Sociale", Bologna, CLUEB, 1996a.
- Melossi, Dario, "Ideología y Derecho Penal. Garantismo Jurídico y Criminología Crítica, ¿Nuevas Ideologías de la Subordinación?", en Doctrina Penal, 1996b, pp.75-86.
- Melossi, Dario, "State and Social Control á la fin de siecle: from the New World to the Constitution of the New Europe", en Sumner, Colin y Bergalli, Roberto (Eds.), Social Control and Political Order. European Perspectives in the Ende of the Century, London, Sage, 1997, pp. 52-74.
- Melossi, Dario, "La Radicación (embededness) Cultural del Control Social (o de la Imposibilidad de la Traducción): Reflexiones a partir de la Comparación de las Culturas Italiana y Norteamericana con Respecto al Control Social", en Delito y Sociedad, 9-10, 1997, pp. 65-84.
- Mosconi, Giuseppe, "Devianza, Sicurezza e Opinione Pubblica in Emilia-Romagna", Quaderni di Citta Sicure, 2, 1995, pp. 47-79.
- Mosconi, Giuseppe y Federico Guarnieri, "Devianza, Sicurezza e Opinione Pubblica in Emilia-Romagna. II Rapporto", Quaderni di Citta Sicure, 5, 1996, pp. 57-94

- Mosconi, Giuseppe, "Devianza, Sicurezza e Opinione Pubblica in Emilia-Romagna. II Rapporto", Quaderni di Citta Sicure, 11a, 1997, pp. 57-75.
- Muñagorri, Ignacio (Ed.), La Protección de la Seguridad Ciudadana, IISJ, Oñati, 1995.
- O Malley, Pat, "Risk and Responsibility", en Foucault and Political Reason. Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government, UCL Press, London, 1996, pp. 189-207.
- O Malley, Pat, "Policing, Politics and Postmodernity", en Social and Legal Studies, Vol. 6, N. 3, 1997, pp. 363-381.
- Palmieri, Gustavo, "Derechos Humanos y Detenciones Arbitrarias y Discrecionales. El Sistema Contravencional, los Edictos Policiales y la Detención por Averiguación de Identidad", en CELS, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1995, Bs. As., 1996.
- Palmieri, Gustavo, "Normativa y estructura de los Organismos de Seguridad Pública Interior", en CELS, Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior en la República Argentina, Bs. As., 1997, pp. 7-23.
- Palmieri, Gustavo, "Detenciones por Averiguación de Antecedentes en la Ciudad de Buenos Aires", en CELS, Informe Derechos Humanos en la Argentina 1998, Eudeba, Bs. As., 1999a, pp. 141-145.
- Palmieri, Gustavo, "Reformas en las Instituciones Policiales", en CELS, Informe Derechos humanos en la Argentina 1998, Bs. As., 1999b, pp. 149-163.
- Pavarini, Massimo, "Historia de la Idea de Pena. Entre Justicia y Utilidad. La Justificación Imposible?", en Delito y Sociedad, N. 1, Bs. As., 1992.
- Pavarini, Massimo, "Perche Correre il Rischio della Prevenzione", en Sicurezza e Territorio, N°2, 1993, pp. 27-30.
- Pavarini, Massimo, "Bisogni di Sicurezza e Questione Criminale", en Rassegna Italiana de Criminología, Anno V – N. 4, Ottobre, 1994a, Giuffrè Editore, Milano, pp. 435-462.
- Pavarini, Massimo, "I Nuovi Confini della Penalità", Editoriale Martina, Bologna, 1994b.
- Pavarini, Massimo, "Introduzione a Primo Rapporto Annuale 1995, La Sicurezza in Emilia Romagna", en Quaderni di Citta Sicure, 2, 1995, pp. 5-17.
- Pavarini, Massimo, "Introduzione a Secondo Rapporto Annuale 1996: La Sicurezza in Emilia Romagna", en Quaderni di Citta Sicure, 5, 1996a, pp. 5-19.
- Pavarini, Massimo, "Cremona Citta Sicura. Primo Rapporto Ricerca Sicurezza e Opinione Pubblica a Cremona", Comitato Carcere-Territorio Cremona / Comune di Cremona, 1996b.
- Pavarini, Massimo, "Introduzione a Terzo Rapporto Annuale 1996: La Sicurezza in Emilia Romagna", en Quaderni di Citta Sicure, 11a, Settembre, 1997a, pp. 5-16.
- Paz Anchorena, Jose M., "La Noción del Estado Peligroso del Delincuente", en Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal, 1918a, pp. 129-157.
- Paz Anchorena, Jose M., "Instituciones preventivas", en Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal, 1918b, pp. 385-403.
- Paz Anchorena, Jose M., "Prevención de la Vagancia", en Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina legal, 1918c, 711-724.
- Paz Anchorena, Jose M., "Prevención de la Delincuencia de Menores", en Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina legal, 1918d, pp. 580 y ss.
- Pegoraro, Juan, "Inseguridad Urbana y los Delitos de la Autoridad y el Poder", en Sozzo, Máximo (Ed), Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques, Editorial UNL, Santa Fe, 1999.
- Petracchi, Juan A., "Violencia y Criminalidad y Participación de la Comunidad", Revista de Policía y Criminalística, 1996, N. 3, pp.5-8.
- Petracchi, Juan A., "Violencia y Criminalidad", Revista de Policía y Criminalística, 1997, N. 4, pp. 4-14.
- Pitch, Tamar, "Responsabilità Limitate. Attori, Conflitti, Giustizia Penale", Feltrinelli, Milano, 1989.
- Pitch, Tamar, "Qué es el Control Social? ", en Delito y Sociedad, N°8, 1996, pp. 51-72.
- Policía de la Capital Federal, "Informe de la Sección Técnica – 1916", en Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal, 1917, pp. 221-228.
- Policía de la Capital Federal, Memoria y Datos Estadísticos Correspondientes a 1925, Imprenta y Encuadernación de la Policía, Bs. As., 1926.

- Policía de la Capital Federal, Disposiciones de Policía, 1880-1923, Imp. de Policía, Bs. As., 1924.
- Reiner, Robert, The Politics of Police, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1992.
- Robert, Philip, "Researchers and Prevention Policy", Report to the International Conference on Urban Safety, Drugs and Crime Prevention, Paris, 1991.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter, "Governing Economic Life", en *Economy and Society*, 19, 1990, pp. 1-31.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter, "Political Power Beyond the State", en *British Journal of Sociology*, 43, 2, 1992, pp. 173-205.
- Ruibal, Beatriz Celina, Ideología del Control Social, 1880-1920, Centro Editor de América Latina, Bs. As., 1993.
- Sagarduy, Ramiro y Rosúa, Fernando M., "La Seguridad en el Estado de Derecho. Algunas Medidas Posibles desde Provincias", en Sozzo, Máximo (Ed.), Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques, Editorial UNL, Santa Fe, 1999.
- Salessi, Jorge, Médicos, Maleantes y Maricas, Beatriz Viterbo Editora, Bs. As., 1995.
- Salvatore, Ricardo y Aguirre Carlos (Ed), The Birth of the Penitentiary in Latin America, University of Texas Press, Austin, 1996.
- Selmini, Rossella, "Sicurezza e Prevenzione nel Sistema delle Autonomie Locali in Italia", en *Quaderni di Citta Sicure*, 2, Settembre 1995, pp.165-173.
- Selmini, Rosella, "Nuovi Azioni: Sicurezza e Prevenzione nel Sistema delle Autonomie Locali in Italia", en *Quaderni di Citta Sicure*, 5, Settembre 1996, pp.203-210.
- Sozzo, Máximo, "Control Social e Intersección Institucional Psiquiatría-Justicia Penal", en Picono, T. y Bodelon, E., Transformaciones del Estado y el Derecho Contemporáneos. Nuevas perspectivas de la Investigación Socio-Jurídica, Dykinson, 1998, pp. 47-76.
- Sozzo, Máximo (Ed), Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques, Editorial UNL, Santa Fe, 1999.
- Tiscornia, Sofía y Oliveira, Alicia, "Estructura y Prácticas de las Policías en la Argentina. Las Redes de la Ilegalidad", en Fruhling, Hugo (Ed.), Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior, CED, Santiago de Chile, 1998, pp. 157-174.
- Tiscornia, Sofia, "Seguridad Pública y Derechos Humanos", en CELS, Informe Derechos Humanos en la Argentina, 1998, Eudeba, Bs. As., 1999, pp. 415-430.
- Van Dijk, J., "Crime Prevention Policy: Current State and Prospects", en Kaiser, G. y Albrecht, HJ, Crime and criminal policy in Europe, Criminological research report, Vol. 43, Max Planck Institute, Freiburg, 1990, pp. 205-220.
- Van Dijk, J. y De Waard, J., "A Two Dymensional Typology of Crime Prevention Projects", *Criminal Justice Abstracts*, 23, 1991, pp. 483-503.
- Vezzetti, Hugo, La Locura en al Argentina, Paidós, Bs. As., 1985.
- Waldmann, Peter, "El nacimiento de la Policía Moderna en la Alemania del Siglo XIX y Algunas Conclusiones Relacionadas con la América Latina de Hoy", en Waldmann, Peter, Justicia en la Calle, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 1996, pp. 31-54.

Detenciones por Averiguación de Identidad. Argumentos para la Discusión sobre sus Usos y Abusos.

Sofía Tiscornia; Lucía Eilbaum; Vanina Lekerman*

I. Introducción

El tema de la *seguridad urbana* en la ciudad de Buenos Aires (CBA en adelante) ha aparecido en la escena pública hace unos pocos años como problema social y político. Es posible fijar su emergencia contemporáneamente con la autonomía de la ciudad, consecuencia de la reforma de la Constitución Nacional en 1994¹⁸. Sin duda que el problema no es consecuencia del nuevo estatus jurídico de la ciudad, pero posiblemente en esta histórica circunstancia finquen buena parte de las formas en las que se expresa la discusión sobre la seguridad y, fundamentalmente, sobre las políticas tendientes a enfrentarlas. Ello es así, porque la sanción de la Constitución de la CBA enfrenta, inevitablemente, a los legisladores, a la institución policial y a diferentes órganos de gobierno ante una serie de cuestiones cuya resolución implica complejos juegos de intereses y de disputas a fin de arribar a acuerdos posibles. Nos referimos fundamentalmente a la cuestión del traspaso de la Policía Federal Argentina (PFA en adelante) al ámbito de la ciudad, o a la creación de una policía propia¹⁹; a la creación de una justicia y tribunales locales, y a la sanción de leyes y códigos, entre ellos el discutido Código de Convivencia Urbana²⁰, directamente vinculados al problema. Son estas circunstancias las que tiñen de “color local” el problema y lo hacen emerger, muchas veces, en su faz más emotiva, en forma de “olas de inseguridad” y “pánico social”, por ejemplo, dificultando así la posibilidad de debates capaces de distinguir los diferentes temas que el problema implica.

A este contexto se debe incorporar otro escenario, tan importante como el descrito y no ajeno al mismo: la contienda electoral para la elección de Presidente de la Nación del año 1999. Es justamente la sensibilización social que conlleva la inseguridad urbana lo que la convierte en tema de campaña política y de discusión acerca de quienes -si los representantes del gobierno nacional²¹ o el gobierno local²²-, son los más idóneos para conjurar los miedos ciudadanos ante una criminalidad real pero, paradójicamente, fantasmal (en tanto sobre ella no se sabe más que lo que los

* Sofía Tiscornia es Antropóloga, Directora del Equipo de Antropología Política y Jurídica del Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, y profesora adjunta regular del Departamento de Ciencias Antropológicas - Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires. Lucía Eilbaum y Vanina Lekerman son integrantes del Equipo de Antropología Política y Jurídica de la Universidad de Buenos Aires. Las autoras agradecen la contribución que a este trabajo representaron las discusiones con María Lousteau, de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Gustavo Palmieri del Centro de Estudios Legales y Sociales.

¹⁸ Hasta ese entonces la ciudad de Buenos Aires, Capital Federal del país, tenía estatus jurídico de distrito federal, por lo que no tenía un régimen de gobierno autónomo, ni facultades propias de legislación y jurisdicción y su jefe de gobierno era elegido por el presidente de la nación.

¹⁹ Conforme la ley 24.588, que garantiza los intereses del estado nacional en la CBA, el gobierno autónomo no puede constituir cuerpos de seguridad locales. Por un lado, la constitucionalidad de esta ley ha sido cuestionada. Por el otro, el gobierno de la ciudad ha comenzado negociaciones con el gobierno nacional a fin de elaborar acuerdos que permitan algún grado de participación local en las actividades de la PFA en la ciudad.

²⁰ Este código fue sancionado en marzo de 1998 en reemplazo del Reglamento de Contravenciones de la PFA.

²¹ Pertenecientes al Partido Justicialista (PJ, en adelante).

²² Pertenecientes a la Alianza (coalición entre la Unión Cívica Radical y el Frente para un País Solidario).

medios de comunicación reproducen, de lo que algunas agencias y/o grupos interesados propagandizan).

Pese a ello, la problematización del tema de la seguridad ha resultado en algunos consensos sobre el estado de la cuestión. Podría afirmarse que existe una opinión generalizada acerca de la ausencia de políticas de seguridad consistentes, democráticas y pensadas para el largo plazo. Todo ello supondría la puesta en marcha de políticas que pudiesen ser debidamente controladas, evaluadas y revisadas periódicamente y que así fueran diagramadas por el legislador y puestas en marcha por las instituciones competentes.

Sin embargo, pese al consenso, la discusión legislativa parece no poder salir del viejo y mal planteado problema acerca de si se debe dar más o menos poderes a la policía, entendiendo que en ello solamente descansa la posibilidad de conjurar la inseguridad. Frente a una imagen pública –constantemente reforzada por sectores políticos y por el discurso policial- de que las leyes "atan de manos" a la policía, la discusión sobre los medios de ejercicio del poder policial se circunscribe al margen de facultades que los policías deberían tener en el desempeño de sus funciones. No se evalúa cómo utiliza ese poder la policía, ni la incidencia (menos aún la eficiencia) del mismo en el contexto de inseguridad, ni los efectos que tiene su ejercicio en la vida diaria de los ciudadanos y en el respeto de sus derechos. Simplemente se establecen ecuaciones lineales de las que se hacen pender las ilusiones de seguridad: mayor poder policial=mayor prevención=mayor seguridad.

La discusión sobre el uso y aplicación de la figura de la detención por averiguación de identidad (DAI en adelante) parece fundamental en este contexto, en el que frecuentemente se sostiene que es necesario dotar a la policía de mayores facultades legales y recursos, a fin de que efectúe mayor cantidad de detenciones. Por ello, el objetivo de este trabajo es "poner en examen" la facultad policial de detener personas por averiguación de antecedentes. Es este un artículo para la discusión abierta, por ello está organizado para poner en juego muy diversos tipos de datos. Por ello tampoco hay afirmaciones definitivas ni conclusiones contundentes. Preparado para ser materia de análisis, las conclusiones serán el resultado de la conversación y el debate.

II. La Detención por Averiguación de Identidad como Figura Legal

La PFA tiene como uno de sus principales deberes la protección y mantenimiento de la seguridad en el ámbito de la CBA. En función de ello, le es encargado el ejercicio de las funciones de seguridad y prevención. Estas funciones, así como los medios que facultan su cumplimiento se encuentran establecidos, entre otras reglamentaciones, en la ley orgánica de la institución.

Las funciones de seguridad que estatuye esta ley abarcan un amplio espectro de misiones. Por un lado, encontramos las referidas a lo que podemos llamar "la seguridad de Estado". Esto es, velar por la protección de funcionarios, empleados y bienes de la Nación, conservar los poderes de la Nación, el orden público y constitucional y el libre ejercicio de sus instituciones políticas²³.

Por otro, las referidas a la "seguridad ciudadana": cuando se trata de la custodia del orden público, la preservación de la seguridad pública y la prevención del delito. Legalmente, la protección del orden y seguridad pública es referida a la conservación de la persona y de la propiedad²⁴.

La función de prevención del delito que estamos analizando es definida genéricamente en la ley orgánica²⁵. Según la reglamentación de la ley orgánica antes citada, la "*prevención del delito*" debe entenderse como "*toda actividad de observación y seguridad destinada a impedir la comisión*

²³ Art. 3 del estatuto orgánico de la PFA.

²⁴ Art. 4 del estatuto orgánico de la PFA.

²⁵ El inciso 1º del artículo 4 del decreto ley 333/58 establece que es función de la PFA en la Capital Federal "*velar por el mantenimiento del orden público y las buenas costumbres garantizando la tranquilidad de la población y reprimir el juego ilícito, todo ello de acuerdo a las leyes, reglamentos y edictos respectivos*".

de actos punibles y a recoger elementos de juicio sobre actividades de las personas de quienes se suponga fundadamente que intentan cometerlos o hagan del delito su profesión habitual"²⁶. A su vez, se establece que la PFA debe velar por la "moralidad pública" y las "buenas costumbres" en cuanto puedan ser afectadas por actos de escándalo público²⁷. Es a partir de este tipo de definiciones amplias y difusas como las de "moralidad y buenas costumbres" o "delincuentes habituales", que la policía desarrolla las funciones de prevención. Los intentos vertidos en fuentes de origen policial²⁸ por delimitar estas figuras tampoco establecen un criterio claro de actuación. Es así que la falta de "moral" define a los "delincuentes habituales" y éstos a su vez son definidos por su "amoralidad"²⁹.

Correlativamente a la complejidad y extensión que implica el deber de mantener la seguridad de la CBA, la policía posee una amplia gama de medios para cumplir con él. Algunos de ellos consisten en la facultad para expedir documentos; vigilar, registrar y calificar a las personas dedicadas habitualmente a actividades policíalmente reprimibles; llevar registro de vecindad; entrar en establecimientos públicos y privados (previa autorización judicial); impartir órdenes a personas determinadas cuando el cumplimiento de las leyes así lo exija; realizar inspecciones y control de vehículos, de conductores y de personas extranjeras³⁰. Entre éstos, se incluye la facultad de "detener para establecer la identidad". Establecida en el inciso 1º del artículo 5º de la ley orgánica, esta atribución es reflejo de una relación que reconoce una larga trayectoria en el discurso policial: la vinculación entre "una policía de seguridad eficaz" y la facultad, concedida legalmente, de detener personas en la vía pública a fin de proceder a su identificación.

Normativamente, esta facultad nace con la primera sanción de la ley orgánica de la PFA³¹, en la que se faculta a los funcionarios policiales a "detener con fines de identificación en circunstancias que lo justifiquen y por un lapso no mayor de 24 horas a toda persona de la cual sea necesario conocer sus antecedentes."

La norma se refiere a la posibilidad de averiguar los antecedentes de las personas que son detenidas por la policía. Ello se basa en un aparente principio de defensa social y se sostiene en el supuesto de que una persona que haya cometido un delito o una contravención en el pasado resulta peligrosa en el presente o futuro. Bajo este esquema las personas no son juzgadas por sus actos, sino que por sus posibles conductas en función de una historia de vida construida y registrada en los antecedentes policiales.

Históricamente, la policía ha contado con técnicas de reconocimiento de las personas que eran conocidas por ella como "profesionales del delito", es decir, "individuos que hacían del delito su profesión habitual". Entre ellas, podemos encontrar la publicación de la *Galería de Ladrones* -álbum de fotografías, datos filiatorios, antecedentes policiales y judiciales y modus operandi de profesionales del delito que a partir de 1887 comienza a circular por todas las comisarías de la CBA-; la instalación en 1889 de la *Oficina Antropométrica* -destinada a averiguar la identidad de los individuos acusados de delitos-; la incorporación en 1905 de la técnica *Dactiloscópica* y la creación del *Prontuario* con todos los antecedentes de las personas que pudieran, habitual u ocasionalmente, perturbar la tranquilidad y el orden social, debiendo servir también como prueba de identidad.

Hasta bien avanzado el siglo, la prevención y control sobre la criminalidad común se

²⁶ Título IV, Art. 64 de la Ley Orgánica de la PFA.

²⁷ Título IV, Art.133 de la Ley Orgánica de la PFA.

²⁸ Como por ejemplo el Manual de Instrucción para personal subalterno de la PFA o el Compendio de Ciencia policial.

²⁹ Como ejemplo podemos citar un proyecto de ley presentado por la PFA en 1969, el cual brindaba una calificación de "las personas habitualmente dedicadas a una actividad que la policía debe reprimir o prevenir": Estos serían aquellos "amoraless, tratantes de blancas, delincuentes conocidos, vagos habituales, malvivientes en general y elementos perturbadores del orden público" (Fentanes, Compendio de Ciencia Policial).

³⁰ Los artículos 5º y 6º del estatuto orgánica de la PFA se refieren a las facultades concedidas.

³¹ Decreto - ley 333/58, ratificado por ley 14.467.

desarrollaron sobre clasificaciones de modalidades delictivas típicas -que abarcaban a las llamadas "profesiones del mundo del hampa", "los profesionales del delito" (Barres, 1940)- y sobre un muestrario amplio de conductas y actitudes recopiladas en los edictos contravenciones de policía. Las tareas de prevención y control se centraban entonces en la identificación de delincuentes -a través de la confección de los prontuarios y el concomitante "fichaje"- y la clasificación de tipos de delincuentes.

Sin pretender realizar una historia de las técnicas de identificación utilizadas - o al menos anunciadas- por la policía, baste señalar que en el año 1977, se innovó en la adquisición y puesta en marcha del *Sistema Automatizado para Fuerzas de Seguridad* denominado *Digicom*, sistema de comunicaciones que "colocó a la Institución a la cabeza de todas las policías de América del Sur y a nivel de las organizaciones mejor dotadas del mundo". El sistema permitiría al personal recibir y solicitar en forma inmediata información desde el patrullero para corroborar identificaciones personales, verificar antecedentes prontuarios, "y otras informaciones de interés, resolviéndose así, sin pérdida de tiempo, situaciones en el mismo lugar del procedimiento"(Rodríguez, 1981: 230).

Más recientemente, en agosto de 1996, se inauguró la nueva sede de la Superintendencia de Policía Científica, dedicada a desarrollar toda la actividad documentaria y pericial de la PFA. En este marco se evaluaron sistemas computarizados de registro y búsqueda papiloscópica que permitirían conformar archivos por medio del escaneado informático de las fichas decadactilares y monodactilares, como también la lectura directa de los diseños dactilares con la simple colocación de los dedos en un visor especialmente desarrollado. Se afirma que con la sola obtención de una huella dactilar, este sistema puede dar de forma instantánea con la persona que se busca, sus datos biográficos y biométricos (Mundo Policial, 1996: n. 79).

Sin embargo, las sucesivas innovaciones de medios técnicos y científicos para la identificación criminal, no parecen haber tenido una incidencia determinante ni en la normativa ni en la prácticas policiales que facultan a los agentes a detener personas sin orden judicial. Antes bien, en muchos aspectos que serán analizados más adelante, esta norma parece formar parte de un sistema de vigilancia y control policial decimonónico, elaborado para prevenir el desorden y el conflicto social a comienzos de siglo y contener y reprimir a las por aquel entonces denominadas "clases peligrosas".

Las modificaciones a la ley de detención por averiguación de antecedentes

Bajo la actual vigencia del régimen de gobierno democrático se ha puesto en discusión y denunciado la inconstitucionalidad de esta facultad policial de detención por averiguación de antecedentes (DAI)³².

El texto legal fue modificado en 1991. El debate público y parlamentario acerca de la facultad policial de detener personas sin orden judicial, se produjo a raíz de un hecho de violencia policial de gran repercusión pública conocido como "el caso Bulacio". El 20 de abril de 1991 el joven Walter Bulacio murió en la comisaría 35° de la CBA, tras ser detenido sin orden judicial y posteriormente golpeado por funcionarios policiales.

Este hecho influyó en la modificación de la norma que regula este tipo de detenciones, la cual adquirió la vigente redacción: "*fuera de los casos establecidos en el CPP, no podrá detenerse a las personas sin orden de juez competente. Sin embargo, si existiesen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido o pudiese cometer un hecho delictivo o*

³² Una gran parte de la doctrina jurídica argentina ha denunciado la inconstitucionalidad de esta norma sosteniendo que la aplicación de la misma vulnera fundamentales principios constitucionales, tales como el principio de presunción de inocencia, de reserva, de legalidad y de judicialidad, entre otros (Blando, 1995).

contravencional y no acreditase fehacientemente su identidad, podrá ser conducido a la dependencia policial que correspondiese, con noticia al juez con competencia en lo correccional en turno, y demorada el tiempo mínimo necesario para establecer su identidad, el que en ningún caso podrá exceder las 10 horas. Se le permitirá comunicarse en forma inmediata con un familiar o persona de confianza a fin de informar su situación. Las personas demoradas para su identificación no podrán ser alojadas junto ni en los lugares destinados a detenidos por delitos o contravenciones."

El nuevo texto legal plantea una serie de cuestiones a analizar. En primer lugar, aclara que la norma persigue dos objetivos: el esclarecimiento de delitos que ya se han cometido y la prevención de delitos que pudiesen llegar a cometerse. En segundo lugar, la modificación de la ley varía el fin inmediato de la detención: este no es más la averiguación de los antecedentes criminales de la persona, sino sólo el establecimiento de su identidad. En tercer lugar, la modificación introduce la exigencia legal de dar noticia al juez correccional de turno sobre la detención y, en cuarto lugar, reduce los plazos de detención de veinticuatro a diez horas. Todas estas cuestiones son motivos de debate público cada vez que el tema de la inseguridad ocupa las primeras planas de los medios de comunicación.

El objetivo de este trabajo es aportar argumentos para la discusión acerca de la eficacia que resulta del aumento de las facultades policiales de detener personas sin previa orden judicial. Para ello, se han sistematizado series estadísticas sobre detenciones por DAI y por delitos, producidas por la PFA; actas elevadas por las comisarías a los juzgados correccionales de turno; entrevistas, notas periodísticas y de opinión de policías en actividad y en situación de retiro y noticias periodísticas sobre ocurrencia de delitos en los períodos de tiempo que coinciden con las denominadas "olas de inseguridad" en la CBA.

III. Los Datos Disponibles

Fuente y Características de los Datos

Los datos sobre DAI utilizados para el análisis corresponden a detenciones por averiguación de identidad efectuadas por la PFA en el ejercicio de sus funciones de seguridad en el ámbito de la CBA. Las cifras abarcan tres años diferentes (1995, 1997 y 1998) y provienen de dos tipos de fuentes: las actas de detención enviadas por la policía a los juzgados correccionales y estadísticas producidas por la División Estadística de la Superintendencia de Planeamiento y la Dirección General de Comisarías de la PFA³³.

Los datos obtenidos a través de la PFA sólo contienen la cantidad total de detenciones discriminadas por mes, nacionalidad y sexo de los detenidos. En el caso de las obtenidas para el año 1995, al haber sido producidas por la Dirección General de Comisarías, sólo incluyen las detenciones llevadas a cabo por personal de las comisarías de la CBA. En el caso de las cifras enviadas por la División Estadísticas, se incluyen todas las detenciones realizadas durante el segundo semestre de 1997 y durante todo 1998. A pie de página se exhibe una nota que aclara: "Debe tenerse en cuenta que los datos proporcionados admiten un margen de error por diversas razones: fallas humanas, deficiencias del sistema y/o captura de datos". O "debe tenerse en cuenta un margen de error que contemple las fallas humanas, como así también posibles fallas del sistema".

Los datos relevados a partir de las actas enviadas a los juzgados correccionales de turno, durante el mes en que se produce el procedimiento contienen, por un lado, información sobre el acto

³³ Estos datos fueron enviados al Centro de Estudios Legales y Sociales por expresa solicitud del mismo.

de detención (el motivo y el lugar de la detención, hora de entrada y salida de la comisaría, dependencia que efectuó la detención y, en algunos casos, nombre y cargo del personal policial que intervino) y por el otro, datos sobre la persona detenida (nombre y apellido, domicilio, número de documento, edad, sexo, ocupación, estado civil y si posee o no antecedentes penales, impedimentos legales o solicitudes de paradero).

Es necesario aclarar que si bien todos estos datos deben figurar en las actas enviadas a los juzgados, en muchos casos no se encuentran completos. La modalidad para completar el acta depende de la dependencia policial que intervenga en la detención. En muchas actas falta información sobre la hora de entrada o de salida, el lugar de la detención, el personal policial que intervino y la ocupación o el estado civil de la persona detenida (esto en muchos casos parece ser aleatorio ya que, por ejemplo, se encuentran actas realizadas para más de una persona en las que aparece el estado civil y la ocupación de una de ellas, de otra sólo el estado civil y de una tercera sólo la ocupación).

En cuanto al análisis de estos datos, cabe señalar algunas salvedades. En primer lugar, el relevamiento en los juzgados sólo abarcó el mes de septiembre para el año 1995, parte del mes de marzo y agosto para el año 1997 y el mes de septiembre para 1998.

En segundo lugar, es importante mencionar también que sólo en 1995 fue posible relevar la totalidad de los juzgados que se encontraban de turno³⁴. En los otros años, no fue posible acceder a la información que se requería. En algunos casos porque se explicó informalmente que este tipo de causas después de un año de archivadas "se tiran", pues difícilmente alguien reclama por ellas. En otros, simplemente el juzgado negó el acceso a esta información y optó por informar la cifra total de detenciones. Estas situaciones sugieren una posterior discusión sobre el lugar que las causas por DAI tienen en los juzgados y las posibilidades reales del ejercicio de un control judicial eficaz sobre la actuación policial en este tipo de procedimientos.

A su vez, los datos sobre delitos que se utilizan en este estudio abarcan sólo a hechos cometidos en la CBA. La fuente utilizada es el trabajo realizado por el Departamento de Estadística de la PFA. Estos datos incluyen información para los años 1997 y 1998 sobre la cantidad de "hechos delictuosos" y la cantidad de "personas inculpadas en delitos". Aquí se distinguen los inculpados según sexo y según se trate de personas mayores o menores. Además, hay un último dato que se refiere a "NN". La lectura de este ítem resulta equívoca, ya que no se aclara si esta columna se refiere a cantidad de personas o a cantidad de hechos en los que no se conoce el autor. Luego de una serie de consultas, puede deducirse que se trata de la cantidad de hechos delictuosos en los que no se encuentra ninguna persona inculpada como autora del mismo. Los datos sobre cantidad de hechos y sobre personas inculpadas se encuentran desagregados por mes y por tipo de delitos, que en general respetan las tipificaciones establecidas en el código penal.

A fin de analizar la relación entre la ocurrencia de delitos y las actuaciones por DAI, se optó por seleccionar los tipos de delitos de posible vinculación con la aplicación de esta facultad, es decir, delitos que hacen a la seguridad urbana. En este sentido se seleccionaron (siguiendo la clasificación de los datos de la PFA) los homicidios intencionales y otros delitos contra las personas también intencionales (estos incluyen, entre otros, el uso de armas que implique herir o matar a una persona y lesiones), delitos contra la honestidad (principalmente violación), delitos contra la propiedad (especialmente robos y hurtos), homicidios y lesiones en riña (es decir, cuando intervienen más de dos personas en una agresión) y delitos por violación a las leyes 20.771 y 23.737 vinculados al tráfico, producción y tenencia de estupefacientes.

Se trabajó asimismo con datos extraídos de los periódicos Clarín, La Nación, Crónica y

³⁴ A cada turno corresponden tres juzgados correccionales con jurisdicción sobre un distrito policial. Estos son: Distrito I: crias. 1ª a 12ª, 20ª, 27ª y 38ª y Superintendencia de Seguridad Ferroviaria, Departamento de Policía, Departamento de Investigaciones Administrativas de la PFA, Unidad especializada de investigaciones de crímenes de menores. Distrito IV: Comisarías 15ª, 17ª, 19ª, 21ª, 23ª, 25ª, 29ª, 31ª, 33ª, 35ª, 37ª, 39ª, 46ª, 49ª y 51ª. Distrito IVI: Comisarías 13ª, 14ª, 16ª, 18ª, 22ª, 24ª, 26ª, 28ª, 30ª, 32ª, 34ª, 36ª, 40ª a 45ª, 47ª, 48ª, 50ª y 52ª.

Página 12. Al respecto se analizaron las notas que aparecen vinculadas al tema "seguridad" / "inseguridad" publicadas durante los meses de agosto y setiembre de 1998³⁵. Al trabajar con este tipo de datos, se proponía establecer posibles relaciones entre la práctica policial de detención por DAI, como herramienta preventiva, y el contexto más general de discusión sobre la cuestión de seguridad. Las entrevistas realizadas a policías acerca de las modalidades de uso de esta facultad fueron informales, charlas circunstanciales o bien las explicaciones sobre esta cuestión que brindan los funcionarios en reuniones vecinales. La mayoría de ellas fueron hechas en circunstancias en que los vecinos demandaban a los policías mayor eficiencia, por lo que muchas de las respuestas deben leerse en este contexto. Las notas de opinión sobre el uso de esta facultad ha sido extraídas de la revista "Mundo Policial", que edita la editorial de la PFA.

IV. Análisis de los Datos

Eficacia de la norma en el esclarecimiento y la prevención de delitos

La norma persigue dos objetivos: el esclarecimiento de delitos que ya se han cometido y la prevención de delitos que pudiesen llegar a cometerse. El primero de estos objetivos parece encontrar su justificación en la posibilidad de averiguar la identidad de las personas detenidas y comprobar si poseen o no pedido de captura. En este sentido, es interesante apuntar que, como aparece en la exposición de los datos, la cantidad de personas detenidas por la policía bajo esta norma y que se encuentran bajo orden de captura, no supera en ninguno de los meses analizados el 0,2% del total de detenciones. Este aspecto no sólo pone de manifiesto la falta de focalización de este procedimiento, sino también su aparente ineficacia en tanto sistema de investigación.

El "espíritu" de la norma parece residir en el segundo objetivo. Es decir, la facultad para detener personas como herramienta de prevención del delito. La evaluación de la DAI como sistema de prevención puede basarse en diferentes aspectos que se analizarán a partir del modo concreto en el que opera.

Ya sea a partir del análisis de las estadísticas sobre la cantidad de detenciones, como de los aspectos cualitativos que caracterizan su aplicación rutinaria, es posible cuestionar la eficiencia de la DAI en relación a su incidencia en la prevención criminal. La relación entre los procedimientos por DAI y la ocurrencia de hechos delictivos, tanto en lo que hace a los lugares donde se producen las detenciones policiales en relación con las zonas de delitos, como en la comparación de las cifras totales de ocurrencia de unos y otros, parecen marcar una tendencia que evidencia la independencia entre la aplicación de esta figura y la existencia de delitos.

En el mismo sentido apuntan otros aspectos como el hecho reiterado de que la detención se produzca en calles cercanas al domicilio de la persona detenida y, fundamentalmente, la justificación policial de la detención. Como se expondrá en el análisis de los motivos de detención que esgrime la policía, éstos hacen referencia a una serie limitada de fórmulas burocráticas que no permiten identificar la diversidad y particularidad de las circunstancias de detención. Cabría pensar que una identificación no formularia de las causas de detención podría dar lugar a periódicas reorganizaciones de la tarea preventiva, basadas en evaluaciones sobre la eficacia o ineficacia de las mismas para la prevención del delito.

De no ser así, las "circunstancias debidamente fundadas" que exige la ley y que harían presumir la posible comisión de un delito parecen quedar sujetas, por un lado, al ya conocido "olfato policial" y la capacidad de éste de detectar conductas y personas "sospechosas". Por otro, a demandas coyunturales –muchas veces provenientes de los medios de comunicación o de grupos vecinales o sociales acotados– sobre la necesidad de vigilar y/o neutralizar a grupos determinados,

³⁵ La sistematización de los datos utilizada fue realizada por Mariana Crocchia, integrante del Equipo de Antropología Política y Jurídica.

aunque éstos no representen amenaza cierta para la seguridad urbana, por ejemplo, inmigrantes, jóvenes reunidos en las esquinas o en las plazas públicas, prostitutas, etc.

Cuadro 1: detenciones según impedimentos legales

	Septiembre 1995³⁶	Agosto 1997	Septiembre 1998
Sin impedimento legal	1349	1702	1417
Pedido de captura	1	2	1
Pedido de paradero	2	1	6
Total	1352	1705	1424

Cantidad de personas con antecedentes. En el mes de septiembre de 1995 (considerando dos de los tres juzgados de turno) la policía detuvo 1352 personas entre las que sólo 3 tenían pedido de captura o de paradero. En agosto de 1997, de las 1.705 personas detenidas sólo 3 detenidos poseían pedido de captura o paradero y, en setiembre de 1998, de un total 1.424 detenidos sólo 7 de ellos contaba con impedimentos legales o pedido de paradero. Sin embargo, de estos casos, 6 eran por solicitud de paradero, y sólo 1 por pedido de captura. En las actas también se señala que 3 ya habían sido remitidos con anterioridad a la dependencia para establecer la identidad y en un caso se señala que poseía prontuario sin medidas restrictivas de la libertad.

A partir de estos datos, no sólo queda puesta en duda la "habitualidad" en la comisión de delitos de las personas detenidas, sino también el grado real de la "peligrosidad" que se les atribuye. A su vez, queda demostrado que al menos en los meses considerados, el rendimiento de esta herramienta no supera en ninguno de los casos el 0.5 % de eficacia.

¿La modificación del fin de la detención, modificó las prácticas policiales?

Como señalamos, la ley 23.950 modifica la definición del fin inmediato de la detención. Éste ya no consiste en la averiguación de los antecedentes de la persona detenida, sino que se limita al establecimiento de su identidad. Este cambio normativo, sin embargo, no parece haberse reflejado en la práctica policial. Esto surge del análisis de su aplicación y se refleja en varios aspectos que sugieren que los funcionarios policiales siguen actuando en función de la "averiguación de antecedentes".

Por un lado, esta situación parece demostrarse en que la policía detiene a personas que poseen, en el momento de la detención, un documento que acredita su identidad y, que no se constata sólo la identidad y domicilio de la persona detenida, sino también si posee o no impedimentos legales. Por otro lado, este hecho queda también reflejado en el análisis de los motivos aducidos para justificar la detención.

De acuerdo con el texto de la ley la policía no debería detener personas que posean consigo documentos que acrediten su identidad, ya que, de esta forma, el fin legal de la detención se desvanecería. Sin embargo, existen casos en los que los funcionarios policiales detienen y remiten a las comisarías a personas que exhiben sus documentos.

Tal fue el caso del joven Martín Follini, quien querelló a dos funcionarios policiales por

³⁶ Estos datos corresponden a dos de los juzgados correccionales de turno, ya que no ha sido posible relevar los datos del tercer juzgado de turno durante setiembre de 1995.

“privación ilegítima de la libertad”. Follini fue detenido por aplicación de la ley 23.950, junto a otros dos militantes de su mismo partido político, el 12 de agosto de 1995. Uno de los principales argumentos esgrimidos por la fiscalía y la querrela para demostrar la ilegalidad de la detención fue precisamente que Follini poseía, al momento de la detención, su cédula de identidad³⁷.

Durante el juicio oral y público que desencadenó este caso, la defensa, a cargo de la PFA, sostuvo que este documento no es suficiente prueba de identidad y argumentó que *"la cédula de identidad no es un salvoconducto directo hacia la libertad"*³⁸. Por el contrario, la querrela (representantes legales de Martín Follini) sostuvo que, si la cédula puede ser utilizada en numerosas ocasiones para acreditar la identidad, también debería ser prueba suficiente para los funcionarios policiales. Por otra parte, la cédula de identidad es un documento expedido por la propia PFA y ella misma ha reconocido la certeza del mismo:

*"La identificación personal es y ha sido siempre una de las funciones esenciales de la PFA. Una de las formas de materializar de manera fehaciente la identidad es a través de la emisión de Cédulas de Identidad y Pasaportes"*³⁹.

Más allá de esta discusión, pareciera entonces claro que detener a una persona que prueba su identidad, podría indicar que el establecimiento de ésta no es el fin de la detención. Así, los funcionarios policiales continúan esgrimiendo la averiguación de antecedentes como la clave de la aplicación de esta norma, objetivo que fue derogado y modificado por la ley 23.950. La defensa de los policías acusados en la causa citada más arriba, sostuvo que la cédula *"no acredita la condición de ciudadano libre de requerimientos de capturas, comparendos y paraderos que soliciten los jueces de la nación"*⁴⁰.

En el mismo sentido, apuntan otros datos. Uno de ellos es el hecho de que, una vez en la comisaría, no sólo se constate la identidad y domicilio de la persona detenida sino también la posesión o no de impedimentos legales⁴¹.

Hoy se proponen posibles “mejoras” y “mayores garantías” en la aplicación de la figura en cuestión, para lo cual se discute la posibilidad de introducir cambios en el sistema informático de

³⁷ Las demás razones para considerar arbitrarias a las detenciones se basaron en la falta de pruebas y motivos claros que justifiquen la aplicación de esta norma.

³⁸ Declaración emitida por el principal de la PFA imputado durante el juicio oral (causa Follini s/ querrela por privación ilegítima de la libertad).

³⁹ *"La investigación científica y la identificación de personas"* en Mundo Policial, año 26, n° 79.

⁴⁰ Solicitud de sobreseimiento de los policías en la causa judicial.

⁴¹ La relación establecida entre “acreditar la identidad” y la posesión o no de antecedentes penales se refleja en la siguiente cita de Salvatore Ottolenghi, un viejo maestro de la policía científica: *"La carta de identidad obligatoria y los señalamientos de identificación son provisiones de la más grande importancia en policía preventiva y, lógicamente, pueden adoptarse con respecto a las personas que se hacen sospechosas y pueden por eso constituir un peligro. La persona podrá considerarse sospechosa por su comportamiento permanente, es decir, por su conducta, pero también por el comportamiento que, siendo desconocida, puede asumir en circunstancias dadas: por ejemplo, por la circunstancia de pararse en un lugar, (hora, actitud, respuestas dadas). Puede tratarse de ciudadanos inofensivos, pero, por lo general, se trata de individuos que realmente no tiene buena conducta, delincuentes en los confines de la criminalidad (reducidores, encubridores, proxenetes) o, lo que es peor, verdaderos delincuentes encubiertos. Tiene otra importancia y serán especificados mejor los que no desean o se niegan a probar su identidad. El ocultar la propia identidad constituye un medio al que recurre la más variedad de delincuentes con antecedentes penales, cierta especie de vagabundos y los vigilados que intentan eludir las contravenciones. Cabe destacar también que la ley prevé a los que no pueden dar razón de sí"* (en Estatuto Orgánico de la PFA y antecedentes, 1944). Amén de la fuerte impronta positivista de esta explicación, cabe resaltar la contradicción inherente a esta técnica de prevención, en tanto que la mayor parte de la gente detenida carece de impedimentos legales.

la PFA que permitan desde la vía pública “averiguar los antecedentes penales” de las personas demoradas. Ello no pone en cuestión el hecho de demorar a una persona y de la averiguación de antecedentes en sí misma, sino la forma más rápida y expeditiva de proceder a ello⁴².

El Reglamento General de Procedimientos con Detenidos⁴³ establece algunos criterios básicos para la aplicación de la detención con fines identificatorios. En el artículo 146 de su capítulo tercero, menciona que *"la carencia de documento de identidad por parte de las personas, no es por sí sola causa suficiente para detener; debe robustecerse la medida con otros elementos que permitan abrigar sospecha fundada en cuando se está en presencia de un individuo carente de medios ciertos y honestos de vida o dedicado a actividades que la policía debe prevenir en beneficio del orden social"*. Sin embargo, en el artículo siguiente, aduce que *"serán también objeto de este arresto preventivo, las personas que aun teniendo consigo documentación fehaciente, se dude de la misma o de sus medios honestos y ciertos de vida"*.

A lo mencionado debemos agregar la inexistencia de reglamentación que exija salir a la calle con los documentos de identidad. Podría pensar que la incertidumbre de los criterios de detención y la fuerte naturalización del "deber" de llevar los documentos -probable resabio de la época de la dictadura militar- coadyuvan a la reproducción y arbitrariedad del tipo de prácticas policiales como las que conlleva la norma en discusión.

Por otra parte, los criterios para establecer cuándo una conducta es apropiada o no en determinada circunstancia, son sin duda subjetivos y quedan a la libre consideración del policía interviniente. En general se basan en un muestrario limitado de actitudes y tipos de personas que los agentes aprenden a distinguir en la experiencia cotidiana del trabajo en la calle.

*"Las razones por las cuales se elige a una persona en la vía pública o en otro lugar están dadas por la experiencia o el instinto. A veces por pequeños detalles se logra identificar a un delincuente, a veces también se falla y se identifica y revisa a una persona sin encontrar nada en particular y allí termina todo (...) Las señales por las cuales se ubica a malvivientes son muy diversas pero básicamente es la actitud que tienen, incluso la forma de caminar o enfrentar una situación común incluyéndose en tales, señales, detalles que parecen nimios. Como por ejemplo una persona que esté en un banco con marcas en las zapatillas, por cambiar rápidamente los cambios de una moto, tipo de vehículo que suelen usarse en este tipo de delitos."*⁴⁴

Los motivos que explican las detenciones incluyen una serie de fórmulas retóricas donde se exponen sucintamente los argumentos que llevaron a los funcionarios policiales "a sospechar" y, como consecuencia de ello, a detener a un individuo. Como queda reflejado en la cita anterior, la "sospecha" es el elemento clave que pone en marcha el mecanismo de intervención. Hallarse o encontrarse en "actitud sospechosa" u observar algo "en forma sospechosa" normalmente indica que la persona no se comporta "según el común denominador de la gente". Así por ejemplo:

"Está acreditado que (los detenidos) no eran público común asistente a la muestra, ya que lejos de visitar stands y ver animales de muestra (se trataba de la Exposición Rural), realizaban otras actividades, por lo que fácilmente llamaban la atención de los funcionarios que velaban por la seguridad en el lugar. Es que si no caminaban observando la muestra, se movían en movimientos celulares, no tenían ningún tipo de interés en la muestra, eran destacables dentro de la gran masa de gente que solamente se esparcía en un lugar de recreación (...) Esta circunstancia llevó a mi

⁴² Ver nota "Averiguación de antecedentes sin pasar por las comisarías: plan para modernizar las comunicaciones de la policía", Clarín, 24 de mayo de 1999.

⁴³ ODI 28/1/77.

⁴⁴ Declaración testimonial de un principal de la PFA en la causa judicial caratulada *Airiali, Hugo Marcelo s/ denuncia*.

*defendido a interceptar a los ahora querellantes (los detenidos) a fin de identificar sus personas y determinar su quehacer ajeno y distinto al resto del público asistente a la muestra*⁴⁵.

Los motivos de detención aducidos por el personal policial en los partes enviados a los juzgados, indican que ésta se funda en la actitud y el aspecto del detenido, de acuerdo a si éstos según el criterio policial, resultan los "esperables" o "normales" para determinadas circunstancias y lugares.

No sólo la forma de circular o realizar determinadas actividades es motivo de detención policial. Ciertas acciones por sí solas también suscitan sospechas. Entre ellas, se destacan las de "merodear" y "deambular". Estas incluyen – según los expedientes que las comisarías elevan a los juzgados - un espectro de situaciones muy variadas que se combinan con hallarse en un lugar determinado tal como "zona comercial", "zona bancaria", "zona de automóviles", "zona de fincas", "zona de andenes", "zona de boliches", "zona de restaurantes". Deambular y merodear también puede referirse a caminar "entre vehículos estacionados", "en la calle", "en las inmediaciones", "en el interior de un parque", "en las casas de lugar". Como se advierte, las zonas descritas abarcan la totalidad del ámbito de circulación pública en la ciudad.

En algunos casos, la identificación de determinadas zonas se relaciona con un criterio adicional de detención. Aquel que ha sido resultado de la construcción de un saber propio de la policía, frente al posible accionar delictivo. Nos referimos a la descripción de ciertas modalidades delictivas como "punguistas", "arreatadores", "descuidistas", "mecheras", etc⁴⁶. Dadas determinadas características, el personal policial presume la comisión de un delito bajo alguna de estas formas e interviene de modo de evitar que se produzca. Las circunstancias que lo llevan a presumir el hecho no quedan claras y nuevamente las sospechas recaen en criterios difusos: "Observaba de manera sospechosa a los transeúntes, ante la posibilidad de que cometiese un ilícito de modalidad 'arreatador' se le solicitó documentación."

Las razones aducidas por la persona interrogada sobre su permanencia o presencia en el lugar, también forman parte de la justificación policial del procedimiento. Así "no justificar" o "no saber justificar", "no dar razones valederas", "no dar las explicaciones del caso", "responder con palabras evasivas", nuevamente se transforman en actitudes que parecen justificar la detención policial. Tampoco dar una respuesta asegura disipar las sospechas policiales. Por el contrario, pueden aumentarlas. Por ejemplo, un hombre puede ser detenido a pesar de mencionar que se encuentra en la esquina de un banco esperando a una mujer o bien que no salió con documentos porque vive sólo a dos cuadras del lugar donde se le solicita que justifique su presencia. Estas rutinas de procedimiento transforman a ciertas esquinas y zonas en sitios que resultan *per se* sospechosas al "olfato policial". Del análisis de los datos, es interesante señalar que la intersección de determinadas calles resulta particularmente propicia para efectuar las detenciones, repitiéndose allí los procedimientos en diferentes horarios y días, a lo largo de los meses.

A su vez, queda demostrado que el cambio legislativo no ha logrado modificar las prácticas policiales, lo cual sugiere una posible discusión sobre la utilidad de las reformas legales y su efecto en la aplicación práctica de las mismas.

Eficacia del control judicial respecto al resguardo de los derechos de las personas detenidas

Otro de los cambios introducidos se refiere a la exigencia legal de dar noticia al juez correccional de turno sobre el hecho de la detención. Esto se vincula con la discusión sobre la posibilidad de garantizar un control judicial de las detenciones policiales.

⁴⁵ Solicitud de sobreseimiento en la causa judicial caratulada *Follini s/ querrela por privación ilegítima de la libertad*.

⁴⁶ Ver, por ejemplo: Barres, 1940; Código de Contravenciones de Policía; entre otros.

De la observación de las notas que las comisarías envían a los juzgados, es dable observar que la noticia se produce de manera tardía llegando, a veces, a informar al juzgado fuera del turno que le corresponde y hasta con tres semanas de retraso. En otros casos, si se compara el número de las actuaciones con la fechas de las notas, es dable inferir que éstas se han confeccionado fuera del plazo – por ejemplo una nota del primer día del mes tiene un número de registro más alto que una del tercer día del mismo mes -.

Asimismo, es común que algunos juzgados acepten las comunicaciones teletipográficas enviadas por la policía, que por sus obvias características no pueden consignar todos los datos que la ley exige. En otros casos, la información remitida al juez de turno son largas listas de detenidos (las detenciones de una semana completa, por ejemplo) en las que se consignan sólo el nombre, el domicilio, las horas de entrada y salida, la edad y la nacionalidad.

Algunos jueces correccionales entienden que tales “noticias” no son un mero recaudo administrativo sino que implica de parte del juez, un efectivo control del cumplimiento de las garantías de los detenidos. Cuando este control es exigido explícitamente, la cantidad mensual de detenidos disminuye notoriamente y, en algunos casos, se suspenden las detenciones. Así por ejemplo, un juez correccional advierte al Director General de Comisarías – en una nota en que se señalan numerosas irregularidades en la confección de las actas policiales - que tres seccionales no enviaron, durante su turno, nota alguna de detenciones producidas, mientras que una cuarta, sólo elevó una⁴⁷. Esta pauta de comportamiento policial se repite cuando en el turno del mes de marzo de 1999 el mismo juez requiere a las comisarías que se utilice un formulario acta de detención. La policía debía entregar una copia al detenido y otra al juzgado. Ello suponía informar al detenido de las razones de la detención, del tribunal que deberá decidir sobre la legalidad de la misma, y de los derechos que lo asisten, entre ellos, la posibilidad de comunicar su situación a la Defensoría del Pueblo de la ciudad. Durante el turno en que tal medida fue ordenada, el juzgado sólo recibió ocho actas, correspondientes a ocho detenciones⁴⁸.

¿Cuántas horas de detención son necesarias para cumplir con los fines presupuestados?

Una de las modificaciones más discutidas al momento de sancionar la nueva ley, fue la reducción de la cantidad de horas de detención permitidas.

Cuando se planteó la modificación de la ley que regulaba esta facultad, se discutieron proyectos de ley que establecían diferentes límites al plazo de detención⁴⁹. El disenso producido en el debate parlamentario giró fundamentalmente alrededor de esta cuestión. Los diputados que defendían un plazo de tiempo mayor argumentaban, introduciendo la opinión del entonces jefe de la

⁴⁷ Nota del juez en lo Correccional juzgado nro. 11 Dr. Luis A. Schelgel de fecha 17 de febrero de 1998.

⁴⁸ La cifra de ocho detenciones no encuentra otra explicación que la respuesta policial al control judicial. Si consideramos el total de detenciones ocurridas en un mes y establecemos una proporción – suponiendo que las detenciones se distribuyen en forma equivalente entre los tres juzgados de turno y que ocurren en forma equivalente entre la totalidad de comisarías – encontramos que durante un mes de mínimas detenciones (abril de 1998), la cifra asciende a 2.955 de las que corresponderían a cada juzgado 984 y, para un mes de máximas detenciones (enero de 1998), la cifra ascendería a 11.198, de las que corresponderían a cada juzgado 3.735.

⁴⁹ El proyecto original presentado por un grupo de diputados de la Unión Cívica Radical (UCR) contemplaba la detención por el lapso de 4 horas. El presidente de la nación también estableció su posición respecto al tiempo de detención. Luego de aprobarse el proyecto que contemplaba un máximo de 10 horas de detención, firmó un decreto que vetaba la ley, manteniendo las 24 horas, bajo el argumento de que la cantidad de horas establecidas por la nueva ley resultaba escasa en función de los reducidos medios materiales y humanos de la PFA y la gran cantidad de población y actividad de la CBA. Por último, y ya sancionada la ley 23.950, un grupo de diputados representantes del PJ presentaron un proyecto de modificación del plazo de detención que establecía un máximo de detención de 16 horas.

PFA, que el término de detención debía contemplar las deficiencias técnicas de la PFA en cuanto a los métodos de identificación de personas. En medio de disquisiciones técnicas sobre la conveniencia o no de incorporar sistemas que permitan a la policía establecer la identidad desde los patrulleros en la calle, se soslayaba la discusión sobre el poder de detener de los funcionarios policiales.

Uno de los aspectos más interesantes que se pueden señalar del examen de los datos elevados por las comisarías a los juzgados es que, en la gran mayoría de las detenciones, el lapso de tiempo durante el que se mantiene a las personas detenidas es mucho menor al estipulado legalmente.

Cuadro 2: promedio de horas de detención por DAI

Año	Promedio de horas de detención
Septiembre 1995	7.00
Agosto 1997	1.35
Septiembre 1998	5.08

Cantidad de horas de detención. Al analizar los datos de las detenciones, podemos ver que según los datos del año 1995, las personas detenidas estuvieron en la comisaría un promedio de 7 horas. En 1997, el promedio desciende abruptamente a 1.35 horas y en 1998 vuelve a subir a 5.08 horas. Es decir que a la policía le basta con, por lo menos, la mitad del tiempo legal para realizar el trámite burocrático de establecer la identidad. Esto plantea un nuevo interrogante sobre el por qué de la férrea defensa de los funcionarios policiales sobre la ampliación de la cantidad de horas de detención y, por tanto, sobre los fines de la utilización de esta figura.

Paralelamente este promedio oculta que en no pocas ocasiones la policía mantiene detenidas a las personas más tiempo de las horas que fija la norma. En estos casos, algunos jueces correccionales inician causas por privaciones ilegítimas de la libertad. Sin embargo, en ello se agota el control jurisdiccional, ya que estas denuncias son rutinariamente archivadas por los juzgados de instrucción.

El análisis de los datos expuestos abre las puertas para la discusión acerca de la efectividad real de ampliar las facultades policiales. Resulta así bastante claro que no es el aumento de horas de detención ni mucho menos librar las detenciones del control judicial, lo que puede redundar en mayores niveles de seguridad. En el primer caso, porque la policía no necesita de las diez horas para identificar personas y, en el segundo, porque el control judicial es, salvo casos puntuales, prácticamente inexistente.

También parece claro que las DAI no resultan una herramienta utilizada por la policía para planificar objetivos preventivos que en buena medida son cambiantes. La repetición formularia de los causales de detención y de los lugares en que éstas se producen, por un lado, y las variaciones en las cantidades de detenidos dependiendo del control que ejercen los juzgados de turno, por el otro, son muestras de ello.

V. La otra eficacia. ¿Para qué se utilizan entonces las DAI?

Las DAI todavía deben someterse a otro análisis. Se trata de las razones que esgrimen los policías para reclamar mayores facultades para hacer frente al sostenido aumento de la delincuencia criminal.

Para ello se retomarán los dos postulados relacionados con los objetivos que persigue la ley 23.950 y que mencionamos anteriormente: prevenir delitos (según el texto de la ley: “aquellos que

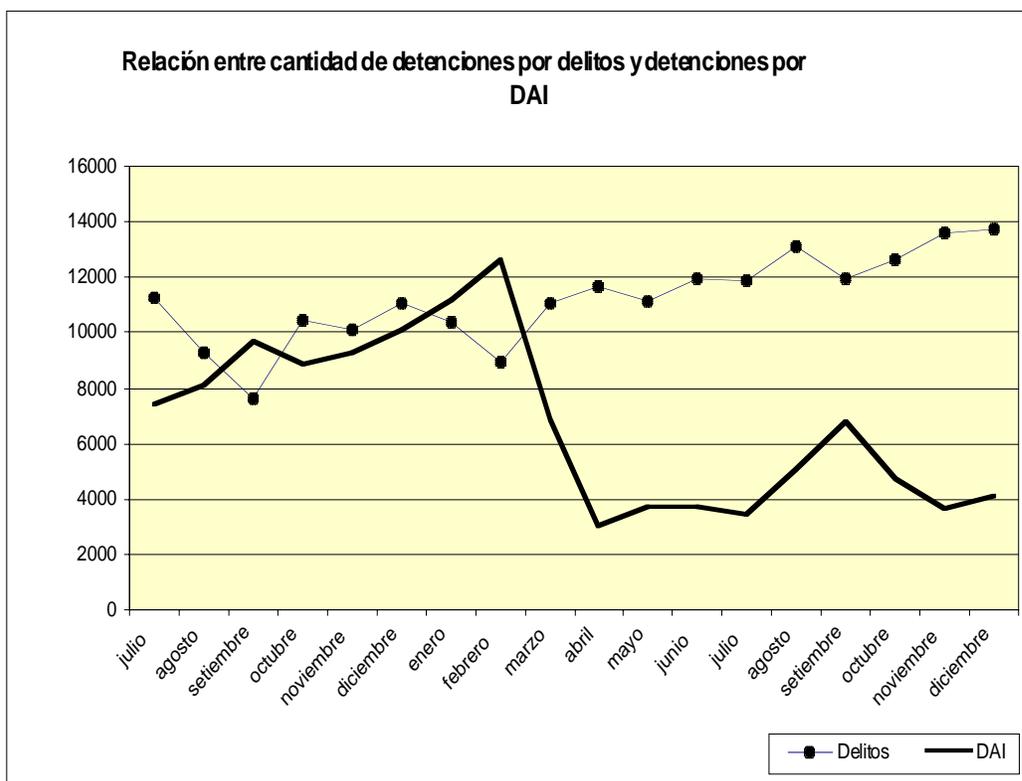
pudiesen cometer un delito o contravención") y esclarecer delitos (según el texto de la ley: "aquellos que hubiesen cometido un delito o contravención"). Podríamos formular estos dos postulados de la siguiente manera:

1. Las detenciones para establecer la identidad son herramientas útiles y eficientes para prevenir el delito.
2. Las detenciones para establecer identidad son herramientas útiles y eficientes para el esclarecimiento de delitos.

Para trabajar el postulado 1, comparamos, desde julio de 1997 a diciembre de 1998, la cantidad de detenciones por ley 23.950 con la cantidad de hechos delictivos denunciados. Tanto a partir de la relación mes a mes como de las cifras globales, podemos observar que, mientras la tendencia creciente de las denuncias se mantiene constante, la cantidad de detenciones por ley 23.950 varía de un mes y de un año a otro. Es decir, la comisión de delitos, o bien su prevención, parece ser independiente del hecho de que la policía detenga personas a fin de establecer su identidad.

Así, por ejemplo, si comparamos marzo y abril de 1998, vemos que, mientras que la cantidad de detenciones por DAI se redujo a la mitad (de 6.900 detenciones en marzo a 3.004 en abril), la cantidad de delitos se mantuvo relativamente estable (11.075 delitos y 11.649 delitos, respectivamente).

La misma relación podemos inferir de los datos totales: durante el primer semestre de 1997 se registraron 59.857 delitos y 53.506 detenciones por ley 23.950, mientras que en el segundo semestre del año siguiente, la tendencia que se comienza a observar en el primer semestre de 1998, se acentúa notablemente: sobre 76.838 delitos, las detenciones se reducen a 27.856. El gráfico expone claramente esta relación.



Cuadro 3: Cantidad de delitos – segundo semestre 1997 y año 1998

1997	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	Total
Tipo de Delitos							
Delitos contra las personas dolosos	1550	842	633	752	990	1098	5865
Homicidio Doloso	14	20	9	7	12	28	90
Delitos contra la Honestidad (violación)	36	32	34	44	56	60	262
Delitos contra la propiedad	9420	8114	6731	9487	8865	9532	52149
Homicidios y lesiones en riña	0	0	0	7	6	11	24
Ley 20.771 y 23.737	241	293	216	174	194	349	1467
Total de delitos	11261	9301	7623	10471	10123	11078	59857
Detenciones ley 23.950	7441	8119	9667	8878	9283	10118	53506

1998	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	Total
Tipo de Delitos							
Delitos contra las personas dolosos	984	844	1131	1020	982	973	5934
Homicidio Doloso	12	2	2	3	10	15	44

Delitos contra la Honestidad (violación)	61	50	52	62	41	51	5978
Delitos contra la propiedad	8771	7590	9497	10191	9652	10542	56243
Homicidios y lesiones en riña	8	11	17	14	10	9	69
Ley 20.771 y 23.737	565	461	376	359	411	351	56312
Total de delitos	10401	8958	11075	11649	11106	11941	65130
Detenciones ley 23.950	11198	12663	6900	3004	3720	3688	41173

1998	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	Total
Tipo de Delitos							
Delitos contra las personas dolosos	932	1023	1025	1219	1224	1409	6832
Homicidio Doloso	15	14	14	9	26	28	106
Delitos contra la Honestidad (violación)	44	64	49	55	56	78	6938
Delitos contra la propiedad	10513	11530	10479	11020	11829	11801	67172
Homicidios y lesiones en riña	0	1	0	2	5	3	11
Ley 20.771 y 23.737	359	476	356	335	461	384	67183
Total de delitos	11863	13108	11923	12640	13601	13703	76838
Detenciones ley 23.950	3440	5115	6830	4704	3669	4098	27856

La relación mencionada lleva a poner en duda que exista una estrecha correlación entre las detenciones para establecer la identidad y el número de delitos que se produce. La detención de personas por ley 23.950 parece responder a motivaciones diferentes a la cantidad de delitos que se cometen o pudiesen cometerse. Siguiendo esta hipótesis, parecería más adecuado explicar las fluctuaciones en la cantidad de detenciones por ley 23.950 en función, por ejemplo, de determinados contextos políticos y sociales. En este sentido, presumimos que son determinados acontecimientos de una coyuntura específica los que guían la aplicación de esta herramienta.

Quizás la pregunta correcta sería ¿por qué la policía detiene, entre un mes y otro, más del doble de personas y, por qué esta tendencia se mantiene estable durante algunos meses, o sea, no hay picos mensuales recurrentes? Por ejemplo, ¿cómo se explica el significativo aumento en la cantidad de detenciones por DAI que se expresa entre los meses de enero y febrero de 1998 (los dos meses con mayor número de detenciones en los dieciocho meses analizados y que marcan la culminación de un ciclo en aumento); la abrupta caída en los meses de abril y mayo subsiguientes (los dos meses en los que comienza un marcado descenso que continúa hasta el final de la serie), y el ascenso de los meses de agosto y septiembre?

Cuadro 4: Cantidad de detenidos por DAI – segundo semestre 1997 y año 1998

	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC
VARONES ARG	4219	4811	5929	5310	5544	6205
MUJERES ARG.	1467	1258	1870	1561	1894	1748
VARONES EXT.	1329	1421	1460	1369	1496	1759
MUJERES EXT.	426	629	408	638	349	406
TOTAL	7441	8119	9667	8878	9283	10118

	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC
VARONES ARG	7400	8403	4555	1772	2120	1837	1804	2845	3985	2622	2147	2287
MUJERES ARG.	1233	1435	622	330	389	416	283	369	479	546	240	275
VARONES EXT.	2083	2343	1379	696	801	863	1027	1415	1925	1058	1001	1239
MUJERES EXT.	482	482	334	206	410	572	326	486	441	468	281	297

Para examinar estos argumentos, se han sistematizado la totalidad de las noticias y notas periodísticas sobre inseguridad urbana, del año 1998 de los diarios Clarín, La Nación, Crónica y Página 12: crónicas de robos, asaltos y “olas de inseguridad”, opiniones de legisladores, vecinos, expertos y, funcionarios del poder judicial así como las “notas de color” sobre el tema⁵⁰.

Una primera observación: de la totalidad de noticias y notas publicadas –246 en total-, Clarín publicó el 50% y las presentó bajo el título de "Inseguridad" o "Inseguridad en la ciudad"; Página 12, el 30%; La Nación, el 29% y Crónica, el diario de los sectores populares, el 9%. Esta sola constatación es sin duda sorprendente e indicativa de la forma en que el tema, tradicional de los diarios populares, se transformó en un tema de los sectores medios y altos.

Respecto a la hipótesis 1: durante los meses de enero y febrero de 1998, los medios de comunicación continuaron tematizando la inseguridad en Buenos Aires. La "ola de violencia" que había comenzado en diciembre, tuvo como disparadores los robos a restaurantes en las zonas más residenciales de la ciudad: los barrios de Palermo, Recoleta, Nuñez, Belgrano y Barrio Norte.

Durante el mes de enero, las notas sobre inseguridad ocupan la mayor parte del espacio de los periódicos. De una compulsa de los diarios, resulta que sólo durante seis días **no** hubo notas o crónicas sobre el tema. Del total de las notas aparecidas, el 56% pertenecieron a Clarín; el 10 % a la Nación, el 7% a Página 12 y el 6% a Crónica.

En el mes de agosto, las detenciones por DAI vuelven a aumentar. En este mes comienza a exhibirse otra "ola de violencia", que repite el tema de los robos a restaurantes en las zonas residenciales⁵¹. Como respuesta a la situación, la policía pone en marcha el llamado Servicio Metropolitano Especial u "Operativo Espiral Urbano". Este plan, definido como plan preventivo, incorporó 500 efectivos policiales a tareas de patrullaje con la consigna de “saturar de policías los barrios más inseguros”, apoyados por móviles y helicópteros. El primer éxito publicitado de este plan fue la detención de 348 personas en las primeras 32 horas de su puesta en marcha, la mayoría por DAI.

Sin duda es arriesgado afirmar que el aumento de DAI, en estos meses, fue el resultado directo de la sensibilización por el tema de los sectores altos y medios altos. Sin embargo, una serie de preguntas debieran ser hechas: ¿percibe la policía que hay mayor continente para sus tradicionales reclamos de aumento de presupuesto y “devolución” de las facultades perdidas por la derogación de los edictos, cuando las demandas de seguridad provienen de sectores altos y medios altos? ¿Es dable pensar una vinculación entre aumento de las detenciones ostensibles y los operativos represivos violentos⁵², y la discusión paralela acerca del traspaso de la policía a la órbita de la ciudad? ¿La presencia policial ostensible que se visualiza en un alto número de detenciones es un efecto de “demostración” de que la policía “trabaja” y, por lo tanto, la posiciona con más fuerza para reclamar por sus históricas demandas?

Respecto a la hipótesis 2: desde comienzos del mes de marzo, las noticias sobre robos, asesinatos y asaltos son reemplazadas en el debate mediático por el impacto de la sanción del nuevo Código de Convivencia Urbana. Según esta nueva normativa, la policía para aprehender una persona deberá previamente consultar con el fiscal. Si éste la considera injustificada debe ordenar la libertad notificando al contraventor la fecha de comparecencia ante el ministerio público. De no ser así, la persona debe ser conducida “directa e inmediatamente ante el juez o jueza”⁵³. La situación vigente hasta la sanción del Código cambiaba radicalmente. Durante el imperio de los viejos edictos contravencionales de policía, ésta era juez y parte (CELS, Informes, 1995, 1996 y 1997). Sin embargo, como señala acertadamente Gastón Chillier, la nueva norma expresaba una forma democrática de comprender la resolución de conflictos urbanos, pero “no garantizaba, la plena democratización ni de las instituciones ni de un vasto sector de la sociedad que habían estado atravesadas – en el transcurso de más de medio siglo – por el sistema de seguridad policial descripto (se refiere a las características de los antiguos edictos)” (CELS, Informe, 1998: 17). Ello parece haber resultado en que la policía considera que se le han cercenado facultades idóneas para prevenir el delito y no que el nuevo código de convivencia es un avance importante en el proceso de democratización de las formas de resolución de conflictos urbanos.

Durante este mes (y los siguientes), las detenciones por DAI bajan notoriamente. ¿Es dable pensar que la PFA retira expresamente la presencia ostensible en las calles? ¿Que la policía demuestra que “no trabaja” porque se le han quitado herramientas tradicionales? ¿Y que esta

⁵⁰ Sin duda que un trabajo completo sobre este argumento hipotético debiera incluir el análisis de noticieros y programas de televisión. No ha sido posible realizar este tipo de análisis. Sin embargo, es dable pensar que la

situación incentivará aún más las reacciones vecinales, demandando mayores atribuciones y leyes penales más restrictivas?

No es posible deducir explicaciones sólo de la relación entre cantidad de detenidos por mes y cantidad de noticias sobre el aumento de la inseguridad. Pero no dejan de ser datos muy sugerentes para reflexionar sobre objetivos menos explícitos de las DAI.

VI. Hacia el Debate: los Usos Cotidianos de las DAI

A partir del análisis de los datos propuestos hasta el momento, las DAI parecen tener baja eficacia en la prevención y esclarecimiento de delitos. Por otra parte, parece posible sugerir que los descensos o ascensos en la cantidad de detenciones pueden estar vinculadas, en buena medida, tanto al tratamiento del tema de la (in) seguridad en los periódicos, como a movimientos de presión policial para lograr mayores facultades o mayor presupuesto para el ejercicio de sus funciones.

Hasta ahora, entonces, no parecen ser las DAI el instrumento más idóneo para los objetivos que la norma persigue. Sin embargo, resta aún revisar otro tipo de fuentes: las opiniones y/o explicaciones de los funcionarios policiales, en cuanto a la "utilidad" de las DAI para el trabajo cotidiano de prevención del delito y los conflictos barriales.

Para ello, se ha trabajado sobre diversas opiniones que funcionarios policiales tienen sobre esta facultad, vertidas en entrevistas informales y en reuniones vecinales. Dos temas se repiten en el material analizado: por un lado, lo que podría denominarse "los usos no declarados" de las DAI: éstas son explicaciones policiales sobre las limitaciones de la norma y sirven para acallar las demandas vecinales por la ineficacia policial. Por otro, el uso de esta figura al interior de la institución.

El primer aspecto se refleja claramente en las reuniones sobre seguridad que mantienen los jefes de las comisarías porteñas con algunos vecinos de los barrios que abarca su jurisdicción. Muchos de estos vecinos plantean a los funcionarios la existencia de conflictos vecinales o faltas menores - jóvenes bebiendo cerveza en las puertas de los edificios, ejercicio de la prostitución callejera o en departamentos, existencia de casas tomadas y lugares bailables, venta de bebidas alcohólicas a menores, etc.- y les solicitan que, en función de su deber como funcionarios policiales, hagan "algo" al respecto. En las respuestas dadas por los policías, las DAI son presentadas y utilizadas como el último recurso con el que cuentan para resolver los problemas planteados por los vecinos:

Vecino: *En la esquina hay gente punga, gente arrebatadora. Yo no la veo detenida. Está bien, usted me dirá que no la puede detener porque el arrebato no está tipificado. Pero cómo esa gente puede estar permanentemente parada ahí...*

Subcomisario: *¿Lo puedo interrumpir? Esa gente viene detenida, pero no por delitos. Los detenemos hasta el límite que nos permite el **establecer identidad para que no salgan a punguear**. Entonces, les trastornamos el turno. La meta fundamental es **molestarlos**, el tema de las patotas, el tema de las bebidas. Voy y los molesto todos los días que puedo. Mientras no esté robando, puedo pedirles el documento e identificarlos. Los traigo y es lo único que puedo hacer: son las 10 horas para establecer la identidad y después hay que dejarlo ir. Usted no puede decir que todos sabemos que lo traemos a éste **para que no moleste** (...) Antes existía un edicto que se llamaba vagancia y mendicidad y ese edicto castigaba a las personas que deambulaban en la vía pública, hoy no se puede. Por eso lo importante es que conozcamos las herramientas para cumplirlas entre todos, porque eso es así: usted sabe que es un malandra, pero ¿tiene las herramientas legales para traerlo? No, entonces, tiene que actuar de oficio y la identificación después.*

Y un comisario explica:

"El otro día me trajeron como diez detenidos, hombres y mujeres, que son punguistas, el patrullero pasa por Av., se bajan y les dice ¿qué hacés acá? ¿dónde vivís?, -En Ciudadela, -¿qué hacés por acá?. Sin embargo ellos saben que no les podemos hacer nada. Lo único que podemos hacer es traerlos por establecer identidad, dejarlos acá en la hora comercial, y más de 10 hs no los podemos tener. Y ellos saben que si no los agarro robando algo, en el momento, no puedo hacer nada. (...) Estamos recibiendo punguistas. Les decís: 'no te quiero ver más, mirá andáte a otra jurisdicción, no te quiero ver más'. Eso hasta que me metan una denuncia porque los amenazo. Pero es increíble, porque en la provincia están las contravenciones (...), en la provincia los tienen más apretados porque tienen los edictos, aparte allá en la provincia no les interesa, los llevan presos,

poder de intervención. A estos dos argumentos se agrega una cuestión más, cual es el supuesto "riesgo" que corren los policías al aplicar la DAI, vinculado al posible ejercicio del control judicial. En diálogo con un grupo de vecinos un subcomisario manifiesta lo siguiente:

"Sólo los puedo traer por 10 horas para establecer la identidad. Con un agravante: a ese hombre otra vez no se lo puede traer porque si se lo trae, el comisario como responsable puede llegar a tener un proceso por abuso de autoridad. Ustedes tiene que tener en cuenta que yo no puedo traerlos todos los días detenidos para establecer identidad, porque eso puede perjudicarme no sólo a mí sino también a la policía, porque el hombre puede presentar un recurso de hábeas corpus y a mí me revientan. Los traigo por establecer identidad, pero los puedo traer 2 veces, si a usted lo traigo 14 veces para establecer identidad usted va a decir 'pero ¿usted es loco?' Si lo traigo una vez, ya sé quién es. Si yo lo traigo detenido tengo la obligación de cotejar que no haya entrado antes, a esto me obliga la ley. Entonces si yo lo traigo 14 veces por establecer identidad para ver quién es, me van a decir que 'basta, una vez te lo permito, dos también, pero ya a la tercera es una barbaridad'. Pero qué pasa. Yo juego con el hecho de que esta gente es a lo mejor ignorante de la ley. Entonces aprovecho esa situación y quizás estoy cometiendo un delito pero, bueno".

Lo aquí planteado aparece en forma repetida de la compulsa de las actas elevadas a los juzgados: un número significativo de personas son detenidas más de una vez, y, en ocasiones, hasta siete veces.

En el mes de agosto de 1997, de un total de 1.631 detenidos, 41 personas fueron detenidas dos veces; 5 personas, tres veces; 4 personas, 4 veces; una persona 6 veces y otra persona, 7 veces. Es decir que el 3,2% de personas fue detenida más de una vez. Este porcentaje se incrementa en las detenciones realizadas durante los meses de diciembre de 1998 y enero 1999 por la Superintendencia de Seguridad Ferroviaria - División Sarmiento. De un total, de 368 detenidos, 16 personas fueron detenidas dos veces y una persona, 3 veces. Esto es, un porcentaje de personas detenidas más de una vez igual a 4,6 %. Es importante señalar que en el mes de agosto el 4,5 % de las detenciones (74) fueron detenciones de personas cuya identidad ya había sido averiguada ese mes y en los meses de diciembre de 1998 y enero de 1999, ese mismo porcentaje es de 4,7%. -18 detenciones.

El segundo aspecto que interesa destacar refiere al lugar que las DAI tienen como herramienta para la demostración de eficacia del trabajo policial, definido a partir de la cantidad de detenciones efectuadas. En una entrevista informal con un agente de calle de la PFA, éste comenta lo siguiente:

"Hay muchas cosas. Por ejemplo, se detenía a cualquiera por no tener documento y para saber quién era. Por ejemplo, yo estoy en un lugar y muchas veces estoy presionado por un comisario que me dice que le lleve gente. Si yo no le llevo detenidos, me dice que no trabajo. Entonces él me dice que soy inútil porque no llevo detenidos, pero no cuando los vecinos dicen que soy buen policía porque no les robaron nada. Soy mal policía porque no le paso tantos presos".

Esta situación no sólo se evidencia en la opinión de algunos funcionarios, sino que también ha sido denunciada y se encuentra en proceso de investigación en el poder judicial. A partir de esta investigación, ha sido posible conocer la existencia de una serie de órdenes telefónicas y órdenes del día que reciben las comisarías a través de las cuales se insta a su personal a "*incrementar ostentosamente la cantidad de detenidos*"⁵⁴. Estas directivas sugieren una posible distorsión en la cantidad de personas detenidas⁵⁵, a la vez que parecen demostrar que el ejercicio de la prevención por parte de la policía está lejos de basarse en una estrategia coherente y planificada.

Sin embargo, la relevancia que la eficiencia burocrática tiene sin duda para la institución y que se resuelve en la ecuación: más detenidos=más demostración de trabajo, no debe hacer olvidar que esta misma ecuación es productiva para la, tantas veces, denunciada trama de ilegalismos controlada por grupos de policías en beneficio propio. En este sentido, la posibilidad de detener personas sin controles judiciales suficientes viabiliza el aceptado funcionamiento de lo que en la jerga policial se conoce como manyamiento y cuyo uso no se restringe al referido más arriba. Aunque a propósito de formas "eficientes" de neutralizar a los barrabruvas, la cita que sigue es ilustrativa de una concepción de prevención del conflicto y el delito:

"La organización del botoneo –para modificar uno de los códigos populares no escritos– tiene como propósito llegar al cumplimiento de otra ley no escrita que es el manyamiento policial"
"Quien no haya transitado, aunque sea por la vereda de enfrente, las calles de la delincuencia no puede saber hasta dónde el manyamiento es fundamental para combatir o si se quiere – ya que está tan de moda- prevenir esa misma delincuencia."

Las diversas formas en que las DAI y los anteriores edictos contravencionales de policía han sido y son utilizados para asegurar el cobro de cánones por el ejercicio de actividades ilegales o para demostrar el “esclarecimiento” de delitos han sido denunciados judicialmente en forma reiterada⁵⁷. Y, sin duda, no son un detalle menor en el análisis del cuestionamiento a la “funcionalidad” y eficacia de las facultades policiales de detener personas sin los adecuados controles judiciales en la Argentina actual.

El objetivo de este artículo, como se expusiera en la introducción es abrir la discusión. Para ello se han descrito y analizado una serie de datos y argumentos cuya circulación en el debate sobre la ampliación de facultades policiales, por un lado, y formas idóneas de prevenir la criminalidad, por el otro, están continuamente presentes. Si sobre esta primera sistematización y ordenamiento se puede construir un debate consistente, la intención con que el artículo fuera diseñado estará cumplida.

Bibliografía

- Blando, Oscar, Detención policial por averiguación de antecedentes. Estado de derecho, política y abuso de poder, Editorial De Juris, Rosario, 1995.
- Chillier, Gastón, “*La sanción de un código de convivencia urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal*”, CELS, Seminario sobre las Reformas Policiales en Argentina, Proyecto Regional Policía y Sociedad Democrática, Buenos Aires, 1998.

Fuentes y Documentos

- Barres, M., Sea usted un policía, Edición del autor, Buenos Aires, 1940.
- Fentanes, Enrique (Comisario), Compendio de Ciencia de la Policía, Editorial Policial, Buenos Aires.
- Rodríguez, Adolfo E. (Comisario), 400 años de Policía en Buenos Aires, Editorial Policial, Buenos Aires, 1981.
- CELS, Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina, EUDEBA, Buenos Aires; 1995;1996 y 1997.
- Estatuto Orgánico de la Policía Federal y Antecedentes, Biblioteca Policial, nro. 112, año 10, Buenos Aires, 1944.
- Mundo Policial, revista editada por la Editorial Policial.
- Reglamento de Procedimientos Contravencionales. Conceptos, definiciones, generalidades, Editorial Policial, Policía Federal Argentina, 1978.
- Diarios Clarín, Crónica, La Nación y Página/12.

Total de detenciones por DAI

