

## La subordinación negociada: doble moral y flexibilidad estructural de las policías argentinas

Por Esteban Rodríguez

Se ha dicho que el Estado tiene el monopolio de la fuerza, la dirección de la violencia legítima. Esa subordinación, supuestamente, se sostiene en una norma oficial que aporta estabilidad y previsibilidad al gobierno de la inseguridad. Decimos “supuestamente” –y le ponemos comillas a la fórmula-, porque en verdad se trata de una *subordinación negociada*. El acatamiento no está reasegurado de antemano por las correspondientes jerarquías que definen cualquier burocracia, sino que, por el contrario, se “arregla” en cada momento. La obediencia debida no viene por añadidura, no es la consecuencia lógica de la aplicación de la norma fundamental, sino el resultado de negociaciones oportunas que se van realizando en cada una de las coyunturas que tienen como telón de fondo, la violencia, el miedo y las próximas elecciones. La obediencia debida es una obediencia *simulada*, ajustada a los acuerdos a los que puedan arribar funcionarios y policías.

Esos pactos más o menos explícitos o más o menos implícitos, se explican en el desgobierno de la policía pero también en la corporativización policial. Cara y contracara de un mismo fenómeno. Cada uno de estos procesos fue creando las condiciones de posibilidad del otro. Si el desgobierno sentó las bases de la corporativización, los procesos de corporativización fueron minando las pretensiones de gobernabilidad y control de las policías.

No estamos diciendo nada nuevo, esta es una de las tesis centrales que Marcelo Sain viene investigando y denunciando desde hace casi diez años: la policía es una institución corporativizada, es decir, una agencia que se ha ido autonomizando del poder político. No sólo decide el contenido de sus tareas sino que las encuadra con normas que fue componiendo en función de sus trayectorias y sus propios intereses.

Ahora bien, me gustaría agregar algunos detalles a esta tesis que no me parecen menores para comprender la compleja relación entre las administraciones ejecutivas y las agencias policiales. Y para hacerlo me gustaría apelar a una imagen que puede darle al lector una idea clara de lo que queremos sugerir: las cajas chinas. La policía es un conjunto de cajas pequeñas adentro de una caja más grande que las contiene a todas. Una caja adentro de otra caja que a su vez permanecerá dentro de otra y así sucesivamente hasta llegar a la caja mayor que reúne todos los recipientes.

La obediencia *arreglada*, es una obediencia ajustada a complejos normativos contradictorios. Las policías han desarrollado sus propios sistemas normativos, alternativos al estado de derecho. Esas normas, siguiendo la tipología propuesta por Peter Waldmann para los sistemas normativos alternativos, en su libro “El estado anómico”, pueden encuadrarse en la *dualidad*. El dualismo es un complejo de reglas que compite, rivaliza o cuestiona, con el derecho formalmente vigente.

Existe una doble moral y normas paralelas profundamente arraigadas en la mentalidad de los funcionarios y los agentes que componen la institución. *“Desde los rangos más bajos hasta la cúspide de una organización se utilizan dos lenguajes y se sabe satisfacer exigencias contrarias. Esto exige un alto grado de flexibilidad y una gran capacidad de disimular y manipular.”* (Waldmann; 2002: 102) No se trata de normas que se aplican alternativamente según los casos, sino de reglas que están siempre presentes, que se han afianzado y transformadas en rutinas. *“Sin embargo, no han podido hacer desaparecer el orden formal y entre ambos existe un equilibrio precario que tiene que ser restablecido en cada caso particular.”* (Waldmann; 2002: 103)

De allí también que los policías estén sometidos a dos tipos de presiones. Una presión universalista y abstracta, que proviene del estado de derecho, de las normas burocráticas; y otra presión particularista y concreta, determinada por las redes de relaciones personales a las que todos los miembros de la institución, en sus respectivas reparticiones, están inscriptos y sometida. Dos sistemas normativos luchan entre sí: el mundo público de las leyes y protocolos (la institucionalidad) y el mundo privado de la familia policial (la hermandad).

La policía, entonces, es una agencia con una doble adscripción normativa. Sus agentes pendulan entre dos sistemas normativos que deben sopesar todo el tiempo, en cada una de las situaciones problemáticas donde intervenga.

Ahora bien, esto no debería llevarnos a concluir que estamos frente a una subcultura policial. No estamos diciendo que la asociación diferencial sea la manera de organizar la grupalidad más allá de la institucionalidad. Los códigos policiales no reglan un mundo aparte, sino que se entretajan, solapan y conviven junto a las normas oficiales sin por ello llegar a confundirse.

Ese sistema alternativo de normas resultó funcional al estado malestar durante el neoliberalismo toda vez que le permitía a los gobernantes activar el estado de excepción para contener la masa marginal en las zonas bárbaras. La discrecionalidad necesita de una *flexibilidad* que le permita oscilar entre la legalidad y la ilegalidad. Para moverse en las zonas grises, donde la lucha contra el delito se confunde con el delito mismo, la policía necesita que sus agentes puedan apartarse de las normas formales para realizar su tarea. Una tarea sugerida pero nunca explícitamente definidas de antemano.

Porque como dijo el sociólogo francés, Jean-Paul Brodeur, en el libro *“Las caras de la policía”*: *“Los mandatos que se les da a la policía adoptan la forma de cheque gris. La firma y los montos consentidos son, por un lado, lo bastante imprecisos como para suministrar al ministro que lo emite el motivo ulterior de una denegación plausible de lo que fue efectivamente autorizado; no obstante, son lo suficientemente legibles como para garantizar al policía que recibe con este cheque un margen de maniobra del que a su vez, podrá afirmar de manera plausible que le fue explícitamente concedido. Las dos partes se protegen estableciendo la base de un litigio interminable, a partir del cual podrán llevar a cabo una guerra de desgaste contra sus acusadores, en caso de un escándalo. Evidentemente, la opacidad de las directivas transmitidas es una función*

*de la previsión que se hace del carácter ilegal o reprehensible de las operaciones que deberán ser ejecutadas para ponerlas en práctica.” (Brodeur; 2003: 47)*

En otras palabras: La clase dirigente no cometerá la imprudencia, al menos en democracia, de emitir un cheque en blanco a la policía, porque sería darle patente de corso. Esta situación podría costarle su carrera política, al “quedar pegado” a hechos contrarios a los estándares de derechos humanos. Pero tampoco firmará un cheque negro, pretendiendo que las prácticas policiales se adecuen meticulosamente a la voluntad del legislador, porque correría el riesgo de “atarle las manos”. Cuando la policía es la institución referenciada, tanto por la opinión pública como por el electorado, para enfrentar el delito y la inseguridad, el dirigente corre el riesgo de quedar escrachado como un actor permisivo o ineficiente en la lucha contra el delito.

Los dirigentes no saben y tampoco les conviene saber demasiado, porque, y en última instancia, nunca terminan de saber con qué “bueyes están arando.” Se moverán siempre en el medio, a través de un “si-pero-no” o un “no-pero-sí”, dejando las cosas en el terreno de los sobre-entendidos. Con la policía las cosas no pueden ser nunca ni blanco ni negro, conviene dejarlas a mitad de camino, no averiguar demasiado cómo realizan sus tareas. Esa es la naturaleza del cheque en gris: *“Está redactado en términos generales y cobrado en operaciones particulares. Esta disimetría protege a la vez al que lo emite y al que cobra. Contra el primero, no se puede demostrar que sea cómplice de una operación de la que jamás tuvo un conocimiento particular; en cuanto al segundo, siempre puede argüir, de manera implacablemente razonada, que una licencia general autoriza prácticas particulares, so pena de no tener ningún sentido.” (Brodeur; 2003: 47)*

Ahora bien, sea para negociar los intereses de los gobernantes de turno, como para gestionar sus propios intereses, la policía necesitará quedar encuadrada a una normatividad que tiene que ser lo suficientemente flexible para poder moverse de un lugar a otro. En efecto, la flexibilidad estructural es un recurso fundamental para pendular entre la legalidad y la ilegalidad, entre lo protocolizado y lo discrecional. Las policías corporativizadas, entonces, operan con un bajo nivel de rutinización lo que les permitirá, a la vez, adaptarse a los vaivenes de las coyunturas políticas. Lo dijimos veinte veces: *los gobiernos pasan y la policía permanece*. Y para perdurar en el tiempo, adaptarse y sortear los escollos que pueda disponer cada nueva administración, además de entornar a la flamante dirigencia, la policía necesita reglas y procedimientos internos poco rutinizados, sobradamente flexibles para acomodarse a las nuevas situaciones con las que tienen que medirse periódicamente.

Como nos recuerda Steven Levitsky (2003), la rutinización que define a la institucionalidad puede ser de tres tipos: formal, informal y débil. Si en la *rutinización formal* existe una estrecha correspondencia entre las normas oficiales y las pautas de conducta efectivas; en la *rutinización informal*, si bien la conducta de los actores se ajusta a pautas conocidas y aceptadas, esas pautas se apartan de las normas formales o están desvinculadas de estas. Por el contrario, la *rutinización débil* se da cuando las normas y procedimientos (tanto formales como informales), son fluidos, cuestionados y habitualmente soslayados o ignorados.

Pensamos que las policías en Argentina funcionan en base a *rutinas informales*. Cuando las tareas policiales pendulan entre la legalidad y la ilegalidad, necesitan de una estructura informal que consienta desacoplar la conducta de las normas universales para adecuarlas a los mandatos particulares, es decir, a la voluntad del comisario. Un comisario que negoció la “obediencia debida” a cambio de mantener las cosas tranquilas.

Eso no significa que la policía desconozca la normatividad oficial, la conoce muy bien y la aplica también, o sabe cómo aplicarla, pero simula y mira para otro lado. Al lado de ésta normativa abstracta que hay que saber aplicar, existe una disposición a actuar de otra manera, que fue aprendiendo en la práctica, en función de otros intereses concretos que serán luego universalizados. No estamos diciendo que la policía alterne uno y otro, sino que aplica y desaplica ambos sistemas normativos al mismo tiempo. El policía no debe perder de vista ninguna normativa; cada policía debe saber “pilotear” las situaciones cotidianas en función del sistema normativo oficial, pero también atendiendo el sistema alternativo producido por la corporación y observado por el comisario.

En definitiva, la policía es una institución tensada por dos sistemas normativos. Al lado del derecho formal, existe un derecho informal flexible que merece también ser observado por sus integrantes. Como dijimos arriba la dualidad normativa es una de las formas que asume el estado anómico (Waldmann; 2002). La anomia no nos está informando de la ausencia de normas cuanto de la “debilidad estructural”, “la incapacidad de los estados para hacer cumplir las leyes”, de encontrar obediencia para las normas (universales y abstractas) que establecen.

De allí que no debería confundirse al estado anómico con los estados fallidos. Según Raúl Benítez Manaut (2009), un estado fallido es un estado fracasado, al borde del caos, que ya perdió el control de la situación. Las mafias del crimen organizado ya se apoderaron del estado a través de la corrupción y la sociedad recurre a distintas formas de autoprotección. No este el caso de Argentina, ni si quiera el caso que viven México o Brasil. Estamos demasiado lejos todavía, incluso de la militarización de la seguridad interior. A pesar de que ya se advierten algunos signos en esa dirección (la inclusión de la gendarmería en tareas de “control poblacional”), la participación de militares en la gestión de la seguridad -expresión de la debilidad del estado en determinados territorios feudalizados- es una estrategia, por suerte, todavía muy lejana. Aquí todavía las policías, que mantienen su inscripción territorial y capacidad de extorsión, continúan “controlando” (persiguiendo) y “tutelando” (negociando con) las organizaciones criminales de las distintas economías ilegales. Las organizaciones criminales pues, no han contado con la autonomía operativa para rivalizar y disputar el territorio a la policía que mantiene una doble vida.