



# UNES

UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL  
DE LA SEGURIDAD

**MINISTERIO DEL PODER POPULAR  
PARA RELACIONES INTERIORES Y JUSTICIA**

Ministro Tareck El Aissami

**MINISTERIO DEL PODER POPULAR  
PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA**

Ministra Yadirá Córdova

**AUTORIDADES UNIVERSIDAD NACIONAL  
EXPERIMENTAL DE LA SEGURIDAD**

**Rectora**

Soraya Beatriz El Achkar Gousoub

**Vicerrectora de Desarrollo Académico**

Aimara Aguilar

**Vicerrector de Creación Intelectual  
y Vinculación Social**

Antonio González Plessmann

**Secretario**

Frank Bermúdez Sanabria



## COMUNES

REVISTA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PENSAMIENTO CRÍTICO

**REVISTA COMUNES 1, mayo-octubre 2012**

**Consejo Editorial** Soraya El Achkar, Antonio González Plessmann,  
María Lucrecia Hernández, Gabriel Salazar Pineda y Josbelk González

**Director** Antonio González Plessmann

**Editora** María Lucrecia Hernández

**Coordinación editorial** Eleonora Silva

**Diseño gráfico** Eleonora Silva y John Mendoza

**Corrección** Maira Rojas

**Fotografía** Claudia Cova y Miguel Pereira

**Impresión** Imprenta Unes

El contenido de los artículos firmados y las opiniones vertidas son de estricta responsabilidad de sus autores y autoras, y no necesariamente reflejan la posición editorial de ComUNES.

**Atribución-NoComercial-CompartirIgual.** Todas y todos somos libres de compartir, copiar, distribuir y comunicar públicamente los contenidos de esta Revista; bajo las condiciones de reconocer la fuente y de hacerlo sin fines comerciales. De alterarla o generar obras derivadas, prelan idénticas condiciones.

**UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL DE LA SEGURIDAD (UNES)**

Dirección: Calle La Línea, zona industrial L, Catia. Apartado postal:  
Caracas 1030 – Venezuela | Caracas, mayo de 2012

[WWW.UNES.EDU.VE](http://WWW.UNES.EDU.VE)

## Presentación

La Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (Unes) es el resultado de un largo itinerario de discusiones, luchas y aprendizajes en los campos de la seguridad ciudadana, la reforma policial, los derechos humanos y los procesos educativos orientados a la transformación social. Se trata de un proyecto, necesariamente inacabado, lleno de retos y aprendizajes, que viene convocando a una diversidad de actores –académicos, activistas de derechos humanos, funcionarios de cuerpos de seguridad ciudadana, militantes de movimientos sociales y comunitarios– que, desde las particularidades de sus trayectorias y opciones de vida, se encuentran para cumplir los objetivos de la Universidad.

**ComUNES** es la revista académica de este proyecto. Desde sus páginas aspira a contribuir a los debates y elaboración de propuestas y estrategias sobre cómo hacer realidad y democratizar, en la vida de la población venezolana, el derecho a la seguridad ciudadana. La Revista opta por la socialización de enfoques y análisis que se inscriben en una *perspectiva crítica*, de la que nos animamos a hacer algunas precisiones:

- » Es **impugnadora**, ya que no sólo devela y desacredita las racionalidades y dispositivos estratégicos que naturalizan las desigualdades y la opresión y que, por tanto, obstaculizan la construcción de una sociedad radicalmente democrática y un Estado social de derecho y de justicia, sino que insta a procesos de transformación y creación.
- » Es **fecunda y creativa**, ya que abre caminos a lo nuevo y evita la reproducción de las racionalidades que se quieren zanjar de los proyectos, programas y políticas que el Estado o la sociedad se formulan, en su afán de transformar la realidad.

- » Está **imbricada en procesos**, ya que se relaciona de distintas formas enriquecedoras con sujetos en lucha y procesos de transformación social, todos orientados a la búsqueda de la igualdad sustantiva y el protagonismo popular; a su vez, esta perspectiva crítica se construye a partir de esta articulación.
- » Es **descolonizadora**, ya que promueve los diálogos Sur-Sur y el pensar desde las condiciones y contextos de los sujetos y pueblos del Sur Global, en un diálogo desprejuiciado con el Norte Global, que trasciende el rol de meros comentaristas.

Las perspectivas que prioriza **ComUNES** son necesariamente contrahegemónicas, ya que es notorio que en el campo de la seguridad ciudadana y el control social, el pensamiento conservador cuenta con mayor nivel de difusión y aceptación y que ha cooptado los espacios académicos y de construcción de políticas. La privatización de la seguridad, el aumento de la criminalización de conductas, el aumento de la severidad de las penas y del encarcelamiento, así como la tendencia a la policialización de problemas sociales, son algunos de los rasgos de este pensamiento hegemónico asociado a la reproducción de la desigualdad y del que claramente vamos a contravía.

Este primer número de **ComUNES** está dedicado a pensar los procesos de reforma policial, desde las experiencias venezolana y de países hermanos. Si bien nos resulta evidente que las problemáticas sobre seguridad no pueden asumirse a partir de una visión exclusivamente policial, tenemos el reto impostergable de pensar esta dimensión en clave emancipadora. La recuperación de la institucionalidad de la seguridad, acorde con un modelo social inclusivo, democrático y respetuoso de los derechos humanos, revela una trama de tensiones y exigencias que deben ser repensadas contando con un componente esencial en la construcción de soluciones: *los organismos de seguridad*. Lejos de querer atirantar contradicciones, pensamos que éstos deben constituirse en una fuerza pública profesionalizada, con los más altos estándares de calidad, capaz de poner en práctica estrategias de prevención, de control y de investigación criminal en forma eficiente, capacitada para el manejo de los conflictos y para el uso legítimo de la fuerza en representación del Estado, bajo el control responsable del poder político, pero cuya meta final y superior sea proteger al pueblo, sin discriminación, consciente de que su saber-actuar coadyuva a la construcción de igualdad social sustantiva. Es éste el campo de debates del presente número.

CONSEJO EDITORIAL

# CONTENIDO

## DOSSIER

### REFORMA POLICIAL

- | 9 | **El fin de la inocencia**  
Un ensayo sobre los atributos del poder policial en la calle  
*Jaqueline Muniz*
- | 35 | **“¡Es la política, estúpido!”**  
El gobierno federal frente a la reforma policial en la Argentina  
*Marcelo Fabián Sain*
- | 65 | **El criminólogo y las políticas públicas de seguridad y control delictivo**  
*Luis Gerardo Gabaldón*
- | 83 | **La ley que creó la Policía Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires**  
*Gabriel Ignacio Anitua*
- | 117 | **¿Policía de investigación?**  
Reflexiones sobre la naturaleza de su función y órgano de adscripción  
*Keymer Ávila*
- | 137 | **Cronología de la Reforma Policial Venezolana**  
*Soraya Beatriz El Achkar*

## COMENTARIOS LEGISLATIVOS

- | 147 | **El ámbito legislativo de la reforma policial en la República Bolivariana de Venezuela**  
*Alejandro Rodríguez Morales*
- | 151 | **Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Policial**  
*Cristóbal Cornieles Perret Gentil*

## ENTREVISTA

### TARECK EL AISSAMI

#### Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia

- | 157 | **“La violencia, evidentemente, es hija de la exclusión”**

## RESEÑAS

- | 167 | **Policía y participación**  
[Consejo General de Policía (2011). *Policía comunal. Conceptos, modelos, experiencias y retos*]  
*Julio Fermín*

- | 170 | **Repensar el quehacer policial**  
[Consejo General de Policía (2011). *Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial - 3 tomos*]  
*María Lucrecia Hernández*
- | 174 | **Espacios de con-versación haciéndose cuerpos libres**  
[Seminario Internacional de Mujeres Policías (2010). *Tras la equidad de género*]  
*Camilo Artaza Varela*

#### DOCUMENTOS

- | 181 | **Declaración de Río de Janeiro**  
*Encuentro Estratégico de Seguridad Pública y Políticas de Drogas*
- | 184 | **Declaración de principios de la Comisión de Desarme**  
*Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme*
- | 187 | **Catia, pura vida. ¡Parroquia!**  
*Manifiesto Catiense*



## DOSSIER REFORMA POLICIAL

### El fin de la inocencia

Un ensayo sobre los atributos del saber policial en la calle  
*Jaqueline Muniz*

### “¡Es la política, estúpido!”

El gobierno federal frente a la reforma policial  
en la Argentina  
*Marcelo Fabián Sain*

### El criminólogo y las políticas públicas de seguridad y control delictivo

*Luis Gerardo Gabaldón*

### La ley que creó la Policía Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires

*Gabriel Ignacio Anitua*

### ¿Policía de investigación?

Reflexiones sobre la naturaleza de su función  
y órgano de adscripción  
*Keymer Ávila*

### Cronología de la Reforma Policial Venezolana

*Soraya Beatriz El Achkar*





**EL FIN DE LA INOCENCIA  
UN ENSAYO SOBRE LOS ATRIBUTOS  
DEL SABER POLICIAL DE CALLE**

*Jaqueline Muniz*

**Resumen** Este ensayo se beneficia de la convivencia de la autora con las policías militares en dieciséis años de investigaciones de campo, y se inspira en las reflexiones inicialmente esbozadas en su tesis de doctorado *Ser policía es, sobre todo, una razón de ser. Cultura y cotidiano de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro*, IUPERJ/UCAM, 1999.

**Palabras clave** saber policial de calle, patrullaje, fuerza policial, pedagogía experimental, aprendizaje informal.

**JAQUELINE MUNIZ** es antropóloga. Doctora en Ciencias Políticas por el IUPERJ, Universidad Cândido Mendes – UCAM y Posdoctora en Estudios Estratégicos por la COPPE-UFRJ. También es profesora de la maestría en Derecho del IUPERJ, Universidad Cândido Mendes – UCAM y de Graduación Tecnológica en Seguridad y Orden Público (TECSOP), Universidad Católica de Brasilia – UCB. Experta en desempeño policial, criminología y narcotráfico, se desempeñó en varios cargos en el área de seguridad pública en el estado de Río de Janeiro y el gobierno federal, donde fue directora del Departamento de Investigación y Análisis. Ha participado en calidad de ponente en innumerables seminarios y eventos internacionales, lo mismo que es autora de varias obras, entre las más recientes están “Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa” (2010), “Policia para quem precisa de policia: contribuições aos estudos sobre policiamento” (2010), *Policia, estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos* (2007) y *Seguridad ciudadana como política de estado* (2005).

[jajamuniz@uol.br](mailto:jajamuniz@uol.br)

# El fin de la inocencia

## Un ensayo sobre los atributos del saber policial de calle

*Traducido por Diego Larrique*

**Era su primer día** de trabajo como soldado policial militar (SDPM) en las calles de Rio de Janeiro. Ya había sido “puesto a punto” luego de haber concluido el curso en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Soldados –CFAP, de la Policía Militar del Estado de Rio de Janeiro –la PMERJ<sup>1</sup>. A primera vista, la “misión por cumplir” era bien simple. La papeleta del servicio informaba que se trataba de “preservar el orden público”, cumpliendo el plan de patrulla establecido para un trecho del barrio de Copacabana, en una guarnición motorizada compuesta por dos policías militares más.

Con todo, había algo de excepcional para el joven policía en aquello que parecía ser ya una rutina para los demás PM<sup>2</sup>. Era su primera vez, ¡había que ver! El momento ritual de su verdadero bautizo y él, bajo el ojo de sus compañeros experimentados, aún se ocupaba de repasar el juramento hecho en el día de la graduación y de colocar mentalmente en revista todo lo que había aprendido de ser policía en la escuela.

---

**1** En los términos de la actual constitución brasilera, las policías militares constituyen “fuerzas auxiliares” y “reservas” del ejército. Su atribución es la “preservación del orden público” y, a su vez, el ejercicio de las actividades policiales de patrulla. Las llamadas “PM” son organizaciones policiales estatales con estructura militar y subordinadas al gobernador del estado.

**2** La expresión “PM” es ampliamente utilizada, dentro y fuera del medio policial, para caracterizar tanto a la organización como a sus integrantes, independientemente de su patente o atribución. Mientras tanto, en el uso cotidiano, se refiere a aquellos policías concentrados en actividades de patrullaje, los cuales pertenecen a niveles jerárquicos inferiores como los soldados, cabos y sargentos.

Confiesa, muy emocionado y un tanto avergonzado, que al entrar a la policía se había dejado influir por las películas y series de TV que alimentan nuestro sentido común sobre el mundo policial. Una ingenuidad de inicio de carrera que fue gradualmente desencantada en el vagar por las calles, esquinas y callejones de la ciudad. Una fantasía que fue perdiendo sus colores en los encuentros con los distintos públicos que juró “servir y proteger”. Una inocencia rápidamente perdida en las interacciones, no siempre con final feliz, con los diversos otros que, por medio de la dramatización de sus conflictos, se inscriben y renegocian un orden público que desean y consienten que sea “policionado”. Relata convencido que, en la vida real, el trabajo de policía no admite *vedettes* y que las películas policiales, indiferentes a las complejidades de la vida ordinaria y a la invisibilidad de los ciudadanos comunes y sus dramas, protegen su concepción de un “muchacho” que siempre “actúa solo” y “sin planearlo”; que nunca “obedece a la ley” y que, por todo eso, se convierte en “un gran héroe”, siendo además “premiado con la mujer más bonita de la historia”.

A pesar de las bromas y de la “propagación de terror” que sus colegas “cara duras” hacían para relajarlo, el joven PM, en aquel día, se decía ansioso y muy preocupado en hacer las cosas bien, en “ser policía sin vacilación”. Recuerda, a las risas, que sus curtidos compañeros insistían en decirle: “No siempre funciona tanta teoría, la práctica es otra cosa”. Una cosa, al menos, el dedicado “bicho” sabía: era preciso “leer las calles”, pues sólo aprendiendo a reconocer lo que pasa en las calles él podría adquirir el “ojo técnico” y el “faro” policiales.

Ya circulando por las calles de Copacabana, dijo haber experimentado la novedad de construir, en el acto, el selectivo proceso de observación. Pero, ¿qué observar?, ¿qué debería constituir su campo de vigilancia?, ¿para dónde mirar?, ¿dónde comienza y termina el orden público cuya preservación le fue atribuida? Todo parecía saltar a sus ojos como algo diferente, intrigante y potencialmente peligroso. Todo, realmente todo, podría ser naturalmente convertido en objeto de cuidadosa sospecha y atención. En fin, cualquier cosa parecía destacarse de manera singular en el paisaje urbano, ahora todo estaba bajo vigilancia: los avisos luminosos de las tabernas, el ruido de una sirena, el entra-y-sale de las personas en los bares, la familia de mendigos debajo de una marquesina, el perrito volteando la basura, el hombre corriendo por la acera, el grupo de jóvenes en la esquina, la mujer (¿o travesti?) arreglándose eróticamente su liguero, o el auto parado al costado con la luz interna prendida, el marido gesticulando de manera desmedida en un punto del autobús, la frenada brusca en un cruce, la entrada repleta de un local comercial de madrugada, el borracho girando con un gran paquete en las manos. Todo parecía merecer el encuadramiento de su mirar alerta y temprano. Todo parecía retirarlo de una fatigante forma de espera rumbo al frenesí de las formas de acción. Todo parecía, entonces, demandar el inmediato empleo de sus medios: el medio de la fuerza policial.

Se preguntaba ¿cómo es imaginar la ciudad y sus personajes desde la ventana de una radiopatrulla? Muchas eran sus preocupaciones: afinar los oídos para discernir los “sonidos de la calle”, sus ruidos y silencios; reconocer

y descifrar los más distintos comportamientos, códigos y lenguajes; capturar los más inesperados movimientos; educar la vista para ver “lo que está detrás de las cosas”, procurando identificar lo que antes estaba presente y él no veía. Era preciso ser retentivo, colocarse en movimiento, *ver y ser visto* para vigilar, para poder contener individuos, grupos y territorios.

Habían muchas dudas y una perturbadora certeza: “alguna cosa está ocurriendo ahora en algún lugar, ¿cómo saber y cómo anticipar?”. Mientras que el joven PM en su primer viaje se veía ahogado por los innumerables estímulos salidos de las calles, y se esforzaba por identificar algo “anormal” en un ambiente que él mismo había comenzado a extrañar, sus colegas de ronda parecían hacer el patrullaje displicentes, conversando animadamente sobre las cosas ajenas al trabajo policial. Y, para su propia perplejidad, fue en el exacto momento en que la conversa sobre la última rueda de Pagode se acaloraba que los PM más viejos paraban rápidamente el vehículo y abordaban a dos muchachos “blancos y buena pinta” que caminaban discretamente por la acera. La sorpresa no fue pequeña: los *playboys* estaban armados y portaban una buena cantidad de papeletas con cocaína. Después de “reportar la novedad” en la delegación distrital, su indagación no fue otra: ¿cómo sabían de eso? La respuesta obtenida de sus compañeros fue para él tan inesperada como su *debut* en un caso de flagrancia: “¡Ah! Eso viene naturalmente, vas a sentirlo, *es sólo mirar*”, respondieron los colegas de la guarnición. Dijo que sólo logró comprender enteramente lo que le fue enseñado aquel día después que había adquirido más experiencia

en la patrulla. Concluyó diciendo que para ser un buen policía nunca se debe parar de aprender a hacerse policía en las calles.

Del rico e inagotable mundo policial hay algo que particularmente intriga nuestra imaginación. Me refiero a un tipo de conocimiento peculiar esculpido en las calles de las ciudades, y que, desde hace mucho, inspira la sensibilidad de escritores, guionistas, cineastas e investigadores. Las ficciones, las novelas y las películas policiales toman su materia prima de ese curioso saber, ora enunciado en una versión romántica y dramática, ora caricaturizado a través de acciones heroicas y espectaculares.

De hecho, ese parece ser un tipo de saber que, nacido de la trivialidad de la vida ordinaria, inmerso en el drama de las violaciones vividas en lo cotidiano y expuesto a la irreductibilidad de la casualidad y la certeza, se presta a toda suerte de encantamientos y fabulaciones. Su obviedad desafía, su pragmatismo seduce, su crudeza asusta, su sentimentalismo sorprende, su moralismo incomoda y su nostalgia conmueve.

El contacto con una especie de conocimiento salido de la urgencia de los hechos y de la demanda de otros, que se confunde con el hacer y la presteza del obrar, nos hace pensar que los policías que patrullan las calles de nuestras ciudades saben cosas que no sabemos o que no queremos percibir. Su sabiduría es constituida aquí en la esquina, día tras día, conviviendo, de una forma explícita y sin mediación, con una dimensión volátil, cómica, disimulada, humillante, violenta, confusa, vulnerable, trágica y frecuentemente patética de aquello que llamamos *humano*. Algunas narrativas policiales hablan

de la experimentación de un conocimiento elaborado a partir de “lo peor de nosotros mismos”. Se reportan a un saber que se constituye como un testimonio ocular de aquellas manifestaciones que preferimos privadas o que ambicionamos siempre que las podamos esconder. Retraían un modo de recortar el mundo que se hace estructurado y abierto a las sucesivas colisiones con “el lado desagradable de la vida”. Un tipo de saber en estado de alerta, siempre “preparado para lo peor” de los mundos posibles. Un PM, que desde hace mucho “hace de policía” de tránsito, penetra profundamente en una psiquis contraída y tensa. Un PM que intervino en escenas de asesinatos, que preservó innumerables veces escenas de crimen y que socorrió víctimas de crímenes sexuales nos dice cosas que sólo el dramaturgo y romántico Nelson Rodrigues tal vez haya imaginado. Lo que los policías militares aprenden a conocer no está ordenado en un formato científico, no aparece cuantificado o traducido en estadísticas, no puede ser demostrado con números, tablas o gráficos. Este saber empujado por lo episódico, preñado por las contingencias, parece querer resistir la estandarización. Él está ahí en cada evento, en la memoria prodigiosa de cada policía. Él es parte indisociable de la trayectoria de vida y de las experiencias individuales vividas por un personaje que debe aprender a observarnos desde un lugar en movimiento (la ronda). Este tipo de saber se descubre atento al menor indicio de “anormalidad”. Él está en la búsqueda de lo que se encuentra “fuera de lugar”, él se pone en persecución de todo aquello que parezca, a primera vista, “incorrecto”, “indebido” e “inadecuado”.

Cuando eres policía de verdad, estás siempre queriendo saber lo que pasa a tu alrededor. Eso está ya en las entrañas de nosotros. Yo hago esto hasta en mi tiempo de descanso. Cuando me doy cuenta estoy haciendo esto hasta cuando llevo a mi mujer a pasear. Si ves un policía cambiando de acera, sentado en la silla atrás en el autobús, buscando una pared para recostarse, escogiendo una mesa al fondo del restaurant, puedes tener la certeza que él está buscando algo que esté mal, él está tratando de anticiparse, y está procurando una posición para controlar mejor la situación. Yo tengo mi manera, que es sacarle miradas a las personas. (Sargento de PMR)

Los “mundos” que los policías de *botton line* visitan y que constituyen su propio *mundo policial* son presentados al lenguaje como difíciles de describir, duros de explicar y, en buena medida, desagradables de ver y de frecuentar por mucho tiempo. Es preciso “tener estómago” para socorrer a un hombre anónimo caído en la calle ahogándose con su propio vómito. Es preciso asegurar la sensación de repulsión delante de escenas en las cuales se encuentran individuos mutilados, cuerpos baleados hechos coladores y cadáveres en descomposición.

Los PM de “punta” privan de un saber que duele y que puede hacer doler, y que por eso, prefiere ser compartido con otros policías y, a veces, con familiares y su red más próxima. Las reservas en comulgar ese saber con otras personas –incluso las más íntimas– resultan, en parte, de la percepción de que ese conocimiento, en toda su desnudez, choca, expone las heridas y desencanta. Él trae a escena el lenguaje de “la desnuda y cruda realidad”, de

la vida en sus actos de secreto y revelación, que van del egoísmo más oportunista a la expresión más generosa de la compasión.

Yo estaba patrullando en la plaza de Lido y vi a la novia de mi mejor amigo de la infancia allí con otras prostitutas. Ellos estaban comprometidos. Allá donde vivimos ella siempre se comportó correctamente, siempre fue honesta. A todo el mundo le gusta ella, y para todo el mundo ella trabaja de noche como acompañante de un anciano aquí en Copacabana. Ella no es analfabeta, ella tiene el segundo grado completo y un curso técnico de enfermería. Yo no pude creer lo que estaba viendo. Mi amigo fue su primer novio. Cuando salí del trabajo fui a hablar con ella. Ella me dijo que sólo estaba haciendo eso porque ella quería ayudar a mi amigo a terminar de construir su casa. Ella lloró mucho y me pidió que no le contara a nadie porque estaba por acabar con esa vida. Hasta hoy no dije nada, pero quedé por mi cuenta vigilándola. No la vi más por ahí y las otras chicas dijeron que ella había desaparecido. Después que me hice policía comencé a ver que todo el mundo tiene un lado que quiere esconder. (Soldado de PMERJ)

De alguna manera, el saber policial de calle deshumaniza a aquellos que lo fabrican y contamina a los que lo comparten.

...yo no le dije a mi mujer que tuve que matar a un vagabundo. Mi compañero y yo sorprendimos a un elemento asaltando a las personas en el autobús. El ban-

dido emprendió la fuga y nosotros hicimos un cerco y lo encerramos. Ahí, yo grite al camarada: ¡entréguese porque usted la cagó! Parece broma, pero ¿puedes creer que el marginal solo, protegiéndose atrás de un poste, se nos vino encima? Él insultaba y gritaba: “¡Putos, PM de mierda!”. Mi compañero acertó en el cuello del vagabundo y él cayó insultándonos. El tipo no paraba de insultarnos. Ahí le di un balazo. Él murió tratando de golpearme. Quedé muy alterado y quedé con eso en la cabeza: *yo maté, yo maté*. Me fui a casa nervioso. Mi mujer me preguntó qué había pasado y yo sólo le dije que había tenido un malentendido en el trabajo. Ahí pensé que si le contaba, ella se iba a quedar pensando: “Mi marido mató a un hombre, mi marido mató a un ser humano. Mi marido puede matar a alguien de nuevo”. Pasé mucho tiempo teniendo el mismo sueño: el vagabundo iba muriendo e iba apuntando el arma hacia mí. (Sargento de PMERJ)

En sus redes de sociabilidad, los policías distribuyen y hacen circular su saber de calle de forma extremadamente selectiva. Las situaciones reales o imaginarias de tensión y peligro, aun estilizadas y ablandadas o revestidas de una retórica heroica y voluntarista, son por ellos consideradas pesadas y, hasta cierto punto, impropias a la convivencia personal. Para un tipo de saber que se presenta como iniciático, parece ser necesario al común de los mortales ingresar en un círculo restringido de confianza. Se hace oportuno “entender el lado de la policía” o ser parte de su “comunidad ampliada”, adhiriendo las estrategias de cooptación de su envolvente narrativa. Se

muestra relevante elaborar alguna dosis de complicidad, cuya moneda de cambio es una cierta identificación compensatoria con los “derechos humanos del policía” de cara a su alegado déficit de reconocimiento público. ¿Cómo contar que casi al final del horario su radiopatrulla fue manejada por individuos no identificados? ¿Cómo contar que un antiguo compañero fue herido mortalmente en una operación especial?

En ese tiempo que yo he estado en la PM creo que ya pasé por todo. Ya ayudé a hacer partos, yo y mis compañeros logramos escapar a una emboscada que nos puso un marginal que yo había atrapado. Ya tuve que llevar mucha gente para el hospital. Ya salvé la vida de mucha gente. En todo ese tiempo que yo fui policía, tres compañeros de guarnición fueron abatidos por los bandidos. Yo estaba ahí en ese momento. El último vivía cerca de mí, era un gran compañero. No regresamos a casa juntos. Yo quedé pensando: ¿Qué voy a decirle a su mujer, a su hijito? Uno de esos días, yo estaba en mi día libre e impedí un asalto en un restaurant. Ellos eran tres y provocaron al gerente. Yo estaba en la parada de autobús y un señor gritó por socorro. Conseguí agarrarlos. No conseguí premios porque no maté a nadie. ¿Sabe lo que gané? Gané una úlcera, tomo remedios para la hipertensión, hasta me duele la piel por los nervios que he tenido. No gané premios porque no maté. Pero no pasa nada, yo estoy con mi conciencia tranquila, mi conciencia está tranquila con Cristo. (Sargento de PMERJ)

De hecho, el lado desagradable de la vida no se configura como un tema de conversación placentero, causando la inmediata impresión de que su enunciador poseyó un llamado mórbido o escatológico, haciendo las veces de un ave de mal augurio. Diferentes de otros profesionales, los policías aprenden, en la práctica, a reprimir reacciones como asco, náuseas, vértigo o malestar en eventos con los cuales se enfrenta en sus rutinas. De la misma manera, acostumbran ahorrarse a los oídos de su interlocutor, construyendo un tipo de conversación gradual, censurada y poco a poco acerca de los bastidores del día a día de su trabajo. Describir el auxilio a un individuo con ataque epiléptico, narrar el llevar a alguien con un cuchillo clavado en la cabeza al hospital, relatar un suicidio por ahorcamiento o retratar un tiroteo entre la policía y bandas armadas, eventos que hacen parte de la rutina de la atención policial, requiere la introducción de filtros morales y peajes argumentativos.

Para los PM de bajo rango la vida recortada por los lentes del saber policial no acostumbra estar fielmente retratada en las películas policiales, y mucho menos en las novelas y series de TV. La sordidez de su relato, su “verdad”, parece no dejarse traducir plenamente en otra lengua que no sea aquella de los hechos reales que advierten sobre la dureza de la vida. Y es así de tal manera que los policías hablan frecuentemente con ironía y un cierto aire de resentimiento sobre lo que es mostrado de su propio mundo. Un mundo que, construido dentro y vivido desde lo clandestino de nuestros mundos sociales, es vivenciado como un “mundo aparte”, mientras en la superficie quedan las relaciones sociales y sus razones de

clase, color, renta y estatus. Aún guardando cierta predilección por las llamadas “películas de acción”, sus comentarios convergen en un mismo punto: “tiene mucho de fantasía, es una gran ilusión”. Una epopeya que hasta quisieran copiar, transformando la realidad policial con algún *glamour* no sólo por la asimilación de una falsa regularidad de las acciones policiales intrépidas, sino sobre todo por la adquisición de aparatos tecnológicos de última generación exhaustivamente explorado en los *trailers* policiales.

Lo que el deber-saber conquistado a través de los distintos tipos de patrullajes “hechos” hace con cada PM de forma individual es parte integrante de la pedagogía afectiva de su aprendizaje informal. Se muestra perturbador para un policía el esfuerzo cognitivo de separar, por ejemplo, los sentimientos que afloran durante la exploración de un caso de explotación sexual infantil o un accidente fatal en que están envueltos niños, de las emociones referidas a sus propios hijos. Durante una visita que hice a la Brigada Militar del estado de Río Grande del Sur, algunos años atrás, tuve una oportunidad etnográfica preciosa al ser invitada a cenar con dos simpáticos e inteligentes oficiales superiores, en una agradable cervecería. El tema inicial de nuestra conversa giraba en torno a los países y a las costumbres que habíamos conocido y de los futuros viajes que nos gustaría hacer. Pero la discusión sobre el mundo policial era inevitable. Sabíamos que en algún momento pasaría.

Estimulados por mi curiosidad provocadora y por el papel que me daban de una antropóloga que “entiende el lado humano del policía”, uno de los oficiales resolvió

contarme sobre uno de los días más dramáticos de su trayectoria profesional. Había recibido un llamado que informaba de la ocurrencia de un incendio en una villa<sup>3</sup> extremadamente miserable en los alrededores de Porto Alegre. Llegando ya con sus compañeros, constató que el incendio se propagaba con mucha velocidad por las barracas construidas de madera y cartón. Inmediatamente los policías y las brigadas de bomberos allí presentes comenzaron el trabajo de rescate y salvamento de las víctimas. Cuenta que lo que veía era terrible: personas en estado de *shock*, otras completamente desfiguradas por las quemadas, etc. Hombres, mujeres y niños gritaban de dolor y desespero. Su relato seguía lleno de detalles conmovedores e impactantes. Me dijo que el fuego ya había tomado todo y que había poco que hacer para tratar de salvar los pocos bienes que aquellas familias poseían. Mientras seguía el dramático proceso de rescate y protección, una mujer visiblemente trastornada grita por auxilio y agarra a mi confidente, diciéndole que sus dos hijos aún se encontraban dentro de la barraca. Inmediatamente todo el grupo dirigió sus esfuerzos para salvar a los niños. Dice emocionado que a pesar de todo el empeño y movilización no fue posible “salvar la vida de aquellos dos inocentes”. Mientras trataban de entrar a la barraca, ésta, ya totalmente tomada por las llamas, comenzó a desmoronarse, hecha “un saco de papel”. En ese momento oían los gemidos de los niños e, impoten-

---

<sup>3</sup> En el estado de Río Grande del Sur, las llamadas “favelas” o comunidades vulnerables a riesgos sociales son llamadas “villas”.

tes, observaban llorando sus rostros en llamas en medio del destroz. Uno de los policías entró en estado de *shock*, comienza a gritar y va al encuentro de las llamas, siendo detenido por su compañero. La madre y los demás familiares desesperados gritan el nombre de los niños. Me reveló que “todos vieron los rostros de los niños encendidos en llamas y no pudieron hacer nada”. “Todos oímos sus últimos gemidos, hasta el más completo silencio”. Los familiares sublevados y, en medio del impacto de la tragedia, no paraban de acusar a los policías de haber dejado morir a sus hijos. Me contó, reviviendo la trágica escena y llorando, cuán doloroso fue agarrar en sus brazos a aquellos cuerpos carbonizados, desfigurados por el fuego y por el carbón. Me contó que esta fue una escena que ninguno de los policías allí presentes olvidó. Cerró su relato diciendo que, al llegar a su casa, abrazó a su mujer y sus hijos –que tenían la misma edad que las víctimas– y permaneció allí llorando y rezando por un largo tiempo.

Mientras ese infeliz episodio iba siendo contado, las personas que estaban en las mesas más próximas a nosotros se mostraban incómodas con lo que se veían obligadas a escuchar. A pesar de la discreción de nuestra conversa, aquellos que conseguían oírla, poco a poco, perdían la concentración, el paladar y el apetito. Trataban de hablar más alto, contar una broma graciosa e incluso cambiar las sillas y quedar cada vez más lejos de nosotros. Una chica que comía una pizza comenzó a tener náuseas y se encaminó al baño. Luego de ese triste relato fuimos espontáneamente compelidos a conversar sobre “cosas más amenas”, como los últimos conciertos a los que habíamos asistido.

Experiencias tan intensas como las que arriba reproducimos pueden llevar a la lapidación de la perspicacia y el discernimiento metódico –insumos indispensables para el trabajo de policía de calle–, pero también producen marcas profundas que se manifiestan tanto en las demostraciones de solidaridad, como en la explicitación de una aparente frialdad y distancia emocionalmente protectoras. Funcionarios de diversas policías hablan de los estados afectivos abruptos que viven en el día-a-día en las calles, los cuales mezclan emociones dispares de odio y piedad, desprecio y generosidad. Relatan cómo la vivencia recurrente de situaciones antagónicas y a veces fatales, conducen a una especie de “embrutecimiento” personal, la elaboración de una “concha” defensiva. Así como psiquiatras y médicos jurisperitos se acostumbran a eventos extremos y depreciosos, los policías se acostumbran a asistir y a interponerse en las malezas humanas. Y, delante de ellas, desarrollan mecanismos de auto-defensa, en los cuales se incluyen escenificaciones de indiferencia, y de negación de la alteridad, igual que la teatralización de un pesimismo moral y de un cinismo extrovertido. La construcción de una percepción ácida y también desbordada de la realidad se revela, por ejemplo, en un tipo de humor amargo y provocador. En una primera mirada, suena como una variación intencional y “políticamente incorrecta” de las llamadas *bromas de gusto dudoso*, como expresión del dicho “derechos humanos para humanos derechos” ampliamente conocido en el mundo policial brasileiro.

Las más variadas realidades visitadas por los policías militares durante su jornada de trabajo conforma un

saber-hacer que procura equilibrar los extremos, que se capacita para lidiar con lo que se muestra como desproporcional, paradójico y disparatado en nuestras conductas. Un PM, con algún tiempo de patrullaje, aprende luego que las situaciones que aparentan ser menos peligrosas y que no se caracterizan como criminales a primera vista, son precisamente aquellas que pueden explotar con un alto grado de violencia. Luego descubre que los conflictos domésticos, de género e intrafamiliar que, en principio, envuelven actores conocidos que no poseen antecedentes criminales, traen una alta carga emocional, suficiente para multiplicar las oportunidades reales de riesgo para los involucrados y para el propio policía que fue llamado para intervenir.

Otra lección aprendida en la pedagogía experimental de las calles es aquella que advierte que los resultados más trágicos están también relacionados a “motivos frívolos”, a los pequeños conflictos y a los eventos no intencionales como, por ejemplo, los accidentes de tránsito que casi siempre producen muchas víctimas. La constatación de que las cosas de la vida siguen cursos más complejos que la lógica lineal que determina una falsa proporcionalidad entre causas y efectos –algo así como que pequeños eventos generan pequeñas consecuencias– contribuye para la conformación de un saber empírico que se pliega ante las evidencias y que es atravesado por los imponderables de la vida social. Un saber-obrar que se hace en el aquí y el ahora de los conflictos y en sus propios actos, en el curso mismo de los acontecimientos, delante de lo que se revela como contingente. Un saber-hacer que se acredita dispuesto a maniobrar con la potencia de la ca-

sualidad, habilitado a buscar modos y medios de acción en ambientes de incerteza y riesgo. La experimentación del peligro, igual que en su pura realidad, impone a este saber-práctico la construcción discrecional de decisiones coercitivas de fuerza que se inscriben entre la exigencia de producción de alternativas de obediencia consentida a un determinado pacto político-social y el riesgo siempre presente de su extrapolación en una deliberada y reproducible sujeción.

El deber-saber de las calles, sumergido en la idiosincrasia de las circunstancias, de las situaciones volátiles y huidizas, prima por su adaptabilidad o por su concesión al imprevisto. Se beneficia de alguna medida de autonomía creativa y de sentido de la oportunidad. En el cumplimiento de su escala de trabajo, el PM se convierte en un “haz-todo”, un tipo de especialista que se generaliza en la atención a las demandas de una ciudadanía que se ve en riesgo, confrontando el conflicto. Porque se reconoce, y es reconocido, como la autoridad que dispone del recurso de la fuerza y está autorizada a usarla frente a todo aquello que venga a ser considerado una amenaza a los derechos y garantías de las comunidades vigiladas; el PM hace el papel de partero, domador de animales domésticos, mensajero, asistente social, acompañante, paramédico, conciliador, informante, psicólogo, chofer, consejero sentimental, educador y, por todo eso, agente de la ley que, incluso, “combate el crimen”. La expectativa social de respuesta rápida y de presteza policiales al encaminamiento de soluciones para un repertorio indefinido de problemas, conduce al desarrollo de un saber-obrar que considere y articule diversas habilidades que posibiliten

al policía saber-ser “un poco de todo, para hacer un poco de cada cosa”.

Sin embargo, un saber que aprende a “saber colocarse en situaciones”, aunque no le guste ni un poco perder la autoridad de su razón, se ve compelido a asimilar las irracionalidades de las prácticas sociales. Se ve llevado a “dar algún crédito” a las razones de otros que contextualizan las intenciones y son justificativas de sus actitudes, que movilizan y direccionan las reacciones delante de la presencia de la policía. Al “su propia forma” para responder a cualquier demanda ciudadana, ese saber tiende a presentarse, en su narrativa, como un acervo personal de preceptos y prácticas resultantes de un modo propio, del policial, del ejercer y hacer de policía. La aplicación por parte de los PM de lo que sea la “doctrina policial” está insertada en un proceso de particularización, común en sociedades jerarquizadas y desiguales como la brasilera, que no se restringe a la personalización de lo policial, sino que comprende los demás actores y conflictos en los cuales se insertan, así como los territorios bajo vigilancia policial. En parte por eso, ese saber, que se individualiza en el acto del habla y que se envanece de su oralidad que lo hace colectivo, se confunde, en buena medida, con la trayectoria policial de cada PM. Se trata de un saber que persigue la singularidad, en especial la de sus portadores, haciéndose disponible al lenguaje del sentido común como un testimonio de vida. Por un lado, el recorrido institucional por los diversos tipos de policías (operaciones especiales, control de multitudes, radio patrullaje, emergencia, tránsito, policía montada, etc.) y, por otro, el relicario de experiencias individuales construidas en

cada caso atendido, conforman el *stock* de percepciones y “estratagemas” que están distribuidos entre los policías de forma heterogénea, discontinua y personalizada.

Este saber, tratado como personal, se hace también un saber-compañero. Sus dinámicas informales de aprendizaje y transferencia, a veces ignoradas por los mecanismos informales de enseñanza, se ordenan por una experimentación conjunta de lo vivido, cuyo acceso se da selectivamente por la demostración de un determinado mérito: el de merecer la confianza y el respeto de los pares, convirtiéndose desde ahora en “uno de nosotros”. Su procedimiento de generalización parece tener como premisa oculta la creencia en una naturaleza humana común, representada por un sujeto moral y psicológico universal, que serviría de sustrato para las vivencias particulares, confiriendo inteligibilidad y validación en su compartir.

Hay otro aspecto que favorece la personalización de ese saber tejido en las calles. Lo es el respeto a la prestación del servicio de policía cuyo rostro visible es el propio PM que está en la esquina o circulando por un camino. Se trata de un servicio ambulante e individualizado, una especie de “franquicia ocupacional” ejercida por cada soldado, cabo o sargento de la policía militar colocado en actividades de patrullaje. El enraizamiento del principio de autoridad legal y legítima en la vida de las personas –que condiciona la propia naturaleza de la policía– impone este tipo de exigencia a la realidad del trabajo policial de calle. Sobre esta condición, las informaciones (esculpidas en la inspección de las interacciones con los ciudadanos) y la instrumentalización de su empleo (que se traduce en habilidades accionadas de acuerdo con la

demanda) son usualmente percibidas y valoradas como derivadas del “estilo personal de trabajo” de cada PM. En este sentido, la “forma de trabajar” en las calles, aún haciendo uso de las capacidades y competencias aprendidas en las escuelas, adquiere, en la práctica, un ropaje personalizado que lleva en consideración y sobredimensiona las características individuales del “modo policial” o su personalidad, su historia de vida y sus saberes previos, sus humores, su “carácter que viene de cuna”, su disposición para el trabajo y, también, su afinidad con el “tipo de policía que se es”.

La amplia extensión moral de este tipo de saber-ser tan individualizado y flexible a los clamores sociales, a lo que sea la opinión pública del momento y, sobre todo, a lo que se denomina “voluntad política” del gobernante posibilita, por ejemplo, que las alternativas dispares de acción puedan simultáneamente convivir sin que unas se impongan a otras o sean pensadas como superiores *a priori*. En tanto “productos de esta sociedad que está aquí” y “cumplidores de las órdenes del gobierno”, los PM no se ocupan de abogar la propiedad y utilidad universal de sus propios modos de actuación, y mucho menos se muestran refractarios a otras formas de alternativas de intervención, en las cuales se incluyan prácticas controvertidas y heterodoxas. Imbuidos de un realismo tomado de las calles y de un saber-oír las presiones sociales y, especialmente, lo que “manda la política” de seguridad, ellos procuran aproximar a su cota de conocimientos formales e informales de los fragmentos de realidad discontinuos y fugaces en los cuales son llamados a intervenir, como un asalto en una calle concurrida de la ciudad o

una “lucha por el punto” entre camellos.<sup>4</sup> Porque los PM están todo el día en las calles lidiando con un elenco de situaciones supuestamente idénticas y, al mismo tiempo, irreductibles entre sí, ellos aprenden a saber que los factores circunstanciales presentes en cada episodio enfrentado deben ser tomados en cuenta, so pena de multiplicar la oportunidad de efectos indeseables para sí mismos, para los ciudadanos y para el gobierno. Saber-oír corresponde a mantener un oído alerta para lo que viene del que manda y el otro atento para lo que viene de las calles. Para saber-obrar y “hacer lo correcto” es preciso saber negociar el propio lugar conferido a la “autoridad policial”, construyendo una buena medida entre las diversas y conflictivas voces de mando. Parece preciso conciliar, en el caso brasilero, la ambición democrática de una igualdad en derechos con la realidad de una ciudadanía atravesada por razones particularistas que evocan el “derecho a la diferencia” en un hacerse desigual.

Es evidente que ese tipo de visión del mundo no pretende negar la pertinencia y la propiedad del conocimiento formal o del saber escolarizado para la deseada profesionalización de la policía. La cuestión central no está en la negativa deliberada de las que sean las normas

---

<sup>4</sup> Especialmente en las grandes ciudades brasileras, las expresiones populares “camello” y (vendedor) “ambulante” se refieren a los comerciantes de calle insertos tanto en la economía formal como la informal o clandestina y que venden sus productos en bancos o puntos fijos, así como en movimiento, con alguna anuencia de las autoridades y fiscalización de las municipalidades. *Camello* se origina de la palabra *Camelot*, que en francés significa “vendedor de artículos de poco valor”.

legales y las directrices políticas que conforman y validan el universo de las prácticas policiales socialmente aceptadas. Sino en el modo en que los conocimientos formales elaborados y aprendidos son aplicados. En otras palabras, la forma por la cual el contenido de estos elementos prescriptivos del mandato policial considera la *praxis* del policía o refleja algún orden de diálogo y convergencia con la naturaleza del trabajo policial y sus atributos intrínsecos.

Así, lo que el saber policial de calle denuncia es el riesgo de desatención en relación a los elementos circunstanciales a favor de un encuadramiento formal y purista de la imposición de la ley y del orden que, en términos concretos, no considera las instancias de discrecionalidad que informan al hacer real de la policía y, con eso, compromete su calidad decisoria (*workmanship*) y sus resultados. Frente a la complejidad de la demanda de sus servicios y delante de la propia realidad de un medio (consentido y comedido) de fuerza, la policía, todo PM aprende rápidamente que las orientaciones políticas, los dispositivos normativo-legales y los procedimientos operacionales, mientras sean desencarnados de las experiencias concretas del trabajo policial, tienden a ser interpretados como de poca utilidad.

Es evidente que un saber exprimido por la ocasión, construido y recapitulado a cada llamado, presente una fuerte propensión para sobreestimar una lectura de los eventos y de sus cursos. Tal vez por eso, oímos a un PM ponderar que, a pesar de la existencia de procedimientos estandarizados, en “situaciones particulares” la prescripción acaba siendo anulada o adaptada en cuenta

de las circunstancias que las conforman. Si este tipo de contextualización es frecuente en la retórica policial de calle, queda suficientemente claro para los policías pragmáticos que la norma opera como una referencia para la acción. Los desvíos y las divergencias en relación a su ejecución no son excepciones y mucho menos accidentes de recorrido. En la calle, se “hace todo diferente” porque la propia aplicación de la norma, cuya ejecución es, por naturaleza, discrecional, envuelve una necesaria adecuación selectiva al mundo real. Lo que sea el “mundo de la ley” precisa ser interpretado y, a su vez, ajustado a las diversas realidades que componen las “leyes del mundo”. El curso de acción escogido para intervenir en un evento particular, criminal o no, resulta de un proceso reflexivo que considera, por lo menos, tres dimensiones esenciales de discrecionalidad: la decisión de la ciudadanía que escoge llamar o no a la policía; la decisión del gobierno que determina las estructuras, las capacidades y las competencias policiales a la luz de sus prioridades políticas; y la decisión del policía que, sobre las exigencias normativas de su mandato público, escoge los medios y los modos para actuar ante los fines de la política pública. De esta manera, el proceso decisorio policial considera la naturaleza, los riesgos y los peligros simbólicos asociados al evento de intervención y, con eso, mínimamente pondera sobre las alternativas técnicas de acción disponibles para la policía, la oportunidad de validación legal y de sellos políticos para esas alternativas y la posibilidad de aprobación o sanción de los ciudadanos sobre la decisión tomada, sus resultados y consecuencias. En términos ideales, la solución policial ambiciona ser técnicamente

calificada, confirmada legalmente, políticamente orientada y tolerada socialmente. Precisa ser razonable, precisa ser aceptada, precisa ser útil.

Un saber que se muestra vanidoso de su utilidad y atento a todo aquello que emerge ora como prescriptivo, ora como contingente no se confina a la máxima de “la práctica (que) niega la teoría”. Hay en este saber una teoría nativa que parece poner a luz de día las expectativas de fabricación de una justicia que se espera “justa”. Se identifica en este saber una voluntad de “hacer justicia” a los hechos, y se dice moralizadora cuando tiene la ocasión, o cuando es demandada a “poner correctivos”, “dar una lección de moral” o “encarrilar una conducta”. Llamado a producir alguna solución, aunque provisoria, para nuestros conflictos en este tiempo presente, el saber policial de calle comparte un sentido sustantivo, popular de justicia, situándose en el hiato entre el apetito de la ley y la voluntad de orden. Al presentarse en litigios antes de la mediación judicial y continuar siendo movilizado más allá de sus alternativas jurídicas de solución, este saber accionado por las llamadas de emergencia a la policía, se inscribe en la asimetría existente entre el repertorio finito de las expresiones formales de legalidad y la infinidad de modos de producción de legitimidad, los cuales vivifican las reglas sociales del juego de resolución de conflictos. Si el sistema de justicia para ser justo debe actuar “*post facto*”, la policía para hacerse justa, merecedora de su mandato, precisa obrar “en el acto”, no solamente antes de suceder, no sólo después de acontecido, sino, especialmente, durante el acontecimiento que moviliza su atención.

De cierto modo, este saber que aparece como una especie de alter ego social o, en los términos de Binner, como el “sino” de la sociedad, carga consigo un cierto tono misionario o proselitista. Su economía discursiva, cuando es oportuno también “sermón pagano”, se encuentra al servicio de una “moral de la sociedad”. Ella asegura estar “del lado correcto” y no esquiva evocar la conversión de sujetos a la civilidad o al “buen orden” por medio del control disciplinar de sus conductas e intenciones. Este saber-dispositivo, al tener como fundamento la producción de obediencias, vigila y se pone en vigilancia ante la posibilidad siempre abierta de servir a la opresión, de “perder la razón” y dejarse conducir por el destemple de sus portadores o de los individuos sobre los cuales interviene.

Esta forma de saber-hacer para saber-ser, que se va experimentando para producir respuestas inmediatas para problemas también inmediatos, revela un cierto gusto por lo que es intenso. Llamado a actuar en la emergencia de las personas, las cosas y las situaciones, este saber se manifiesta a través de una apropiación presencial de la temporalidad. La profundidad de la experimentación del presente, de lo que es inminente e impostergable para los “otros”, está puesta para cualquier PM que patrulla la ciudad. Ella contribuye para un recorte singular de una cronología que privilegia el tiempo de los acontecimientos. Que regresa para su “hora de la verdad”, el aquí y el ahora de nuestros recelos, miedos e inseguridades, y emprende una especie de cacería por el interior de lo que ocurre entre el tiempo de apertura y el tiempo de cierre de una situación policial. Parece indispensable a ese sa-

ber coercitivo, que tiene en el uso de la fuerza su divisa, ser capaz de agenciar en el proceso decisorio la intensidad de su propio hacer y el de los otros.

Inscrito, por tanto, en la urgencia prescrita por aquellos que movilizan los servicios de la policía, ese saber que predice el futuro y que reordena el pasado por el espíritu del presente, parece no poder prescindir de los atributos no racionales, o mejor, de todo aquello que clasificamos en la vida ordinaria como “emocional” e “intuitivo”. La fenomenología de la acción policial cotidiana, hace uso del mundo de las emociones como un recurso que debe estar a su servicio.

Cuando el lado racional falla y el lado militar falla también, la gente apela a la emoción, la gente se apega a la intuición que todo policía tiene. (Cabo de PMERJ)

En la rutina del patrullaje, los policías experimentan de forma densa e irregular estados afectivos dispares: se camina del más monótono tedio al más agudo estado de alerta y aprehensión, se asiste desde reacciones emocionales contenidas hasta agudas manifestaciones de desespero. Cuando se lidia o se ve expuesto a situaciones que envuelven todo tipo de sentimientos, como odio, indignación, furia, desprecio y miedo, se desarrolla alguna economía de afecto que se demuestre capaz de promover o autocontrolar los estados emocionales de los otros. Se espera, por ejemplo, que el policía se muestre habilitado a actuar de una forma superior al descontrol emocional típico de las personas comunes en situaciones de crisis. Atendiendo a los hechos, eso se traduce, por ejemplo, en

“no aceptar provocaciones”, “no entrar en el juego de las personas para no perder la razón” o la “moral de la policía”.

La “intuición policial” –expediente afectivo extremadamente valorado en las calles– ora se presenta como un recurso decisivo rumbo a la toma de la decisión, ora como una poderosa justificación frente a la actuación emprendida y sus resultados. Delante de situaciones difusas o de difícil categorización, los presentimientos o el “sexto sentido del policía” asumen un papel decisivo en la conducción de los eventos. El saber “sentir la situación” para saber-obrar no se detiene ahí donde lo que sea la “conducta racional del policía” paraliza. Su búsqueda de algún sentido que oriente la toma de la decisión sigue guiada por una forma de encuadramiento intuitivo de la realidad, que pone a su servicio un sistema clasificatorio que distingue y jerarquiza la peligrosidad de las personas, actitudes y eventos en desarrollo, por ejemplo, lo que los peligros simbólicos y riesgos morales u objetivos pueden representar para los otros y para los propios policías. Estereotipos y clichés sobre individuos, sus identidades y trayectorias sociales se mezclan con definiciones jurídicas, psicológicas y criminológicas sobre las prácticas humanas. Entre metáforas y conceptos, este saber que vigila toma en préstamo alegorías y racionalizaciones que puedan venir a ser útiles y funcionales. Ni tan en el cielo ni tan en la tierra, los PM aprenden que necesitan saber-ser “razonables”, situándose entre lo que “manda la ley” y lo que se demanda como “paz social” en un contexto dado. Se observa un tipo de sociología nativa que tiene en la desconfianza previa y en la escenificación de una postu-

ra resabiada la expresión de un circuito de intercambios asimétricos entre policías y policiaos, irremediablemente moderadas por la expectativa presente del potencial o concreción de la fuerza. Una vez que “todos mienten a la policía” y “todos quieren tener (alguna) razón” parece ser preciso poner en circulación un saber defensivo que sepa “obrar como una autoridad”, buscando mantenerse tanto encima de las “medias verdades” como protegido de los riesgos de identificación con los performances de víctimas y agresores.

En sus narrativas se percibe que los PM se sienten más confortables y seguros en aquellas situaciones en cuya actuación se construye en oposición a un “criminal” claramente configurado como tal, aun cuando en estas situaciones la posibilidad de resistencia violenta a la autoridad policial esté presente desde el principio. De hecho, los PM se muestran más confiados en sus propios métodos y performances en aquellos episodios que son previamente clasificados como un “crimen en desarrollo”. En estas situaciones, “la policía sabe lo que le espera” pues consiguen presumir mínimamente y caricaturizar el “comportamiento estándar” o el “*modus operandi*” de sus acostumbrados oponentes: “armas en manos (los criminales) son todos valerosos; apenas les quitas el arma y se comportan como adolescentes rebeldes”.

No sucede lo mismo cuando se trata de situaciones conflictivas, imprecisas desde el punto de vista penal, y que envuelven, sobre todo, querellas entre personas comunes o “ciudadanos de bien”. La ambigüedad, e incluso, el desarrollo de esos conflictos dificultan la clasificación anticipada de las partes implicadas en términos de

“víctimas” y “agresores” típicos. Es, por excelencia, en este último grupo de eventos que la doble exigencia de legalidad y legitimidad de la acción policial, y por consiguiente, el ejercicio de la discrecionalidad, son puestos en cuestionamiento. Principalmente en un contexto en el cual los PM de bajo rango se ven con “derechos de menos” y reconocen en los ciudadanos “derechos de más”. En el mundo de los conflictos domésticos e interpersonales, el llamado “factor sorpresa” se hace presente tanto en la actitud de los implicados como en el desarrollo de los hechos, y adquiere, desde el punto de vista policial, proporciones extremadamente elevadas, dificultando la elaboración anticipada de patrones uniformes de conductas esperadas y, por tanto, el accionar de acciones policiales típicas. Esto se traduce en un problema real de acción policial: mientras que en los choques con los llamados “bandidos” la mayor preocupación del PM es la posibilidad de inacción (“hice menos de lo que podía”) en las interacciones con los “ciudadanos ordinarios” la cuestión es la posibilidad del exceso de iniciativa (“hice más de lo que debía y podía”). Ese es, ciertamente, uno de los clásicos dilemas morales vividos en el día-a-día de los policías, cuyas consecuencias y su repercusión en la sociedad y para el propio mandato policial son igualmente complejas y problemáticas.

Es precisamente aquí, en este último escenario, que la intuición policial es llamada a contribuir de forma decisiva. Y no sólo para reducir la inseguridad en la elección de modos y medios de intervención, sino también para justificarlos delante de sus fines políticos o de la orden policial recibida, de cara a un cuestionamiento latente o ex-

plicito acerca de la proporcionalidad del uso de la fuerza empleada. De todas formas, delante de las resistencias a la mediación policial provenientes de los sujetos criminalizados y de los “ciudadanos honestos” que merecerían un voto policial de confianza, el saber de calle apela intuitivamente a lo que los policías interpretan como, en sentido amplio y no siempre armónico, un “buen sentido”. En un universo en el cual la ciudadanía es jerarquizada por distintos elementos –clase, estatus, género, color, orientación sexual, etc.– tener “buen sentido” puede corresponder a saber-hacer uso de un “sentido de justicia” situacional que afirme las expectativas de igualdad en derechos de los ciudadanos, considerando la desigualdad sólo como privilegios de su pertenencia social.

Otro aspecto fundamental del saber policial de calle es su comunión o sus planes de contigüidad con otros saberes que orientan a los personajes que viven en las calles o que están frecuentemente en las calles, transitando por dimensiones ocultas, clandestinas, periféricas e informales de la ciudad. El llamado “conocimiento de (su) área” desarrollado sobre todo por las figuras que circulan de noche, como los bohemios, los porteros, las prostitutas, los travestis, la gente en situación de calle, los jornaleros, los taxistas, las bandas de jóvenes, etc., se aproxima bastante de aquel que va siendo elaborado por los PM. El mapeo de la territorialidad de los sujetos, de sus flujos, de sus códigos informales de convivencia, en fin, de sus dispositivos de sociabilidad, reconocimiento y aceptación, hace parte del emprendimiento de aquellos que redefinen la ciudad a través de sus inserciones, y que disputan sus lugares inscribiendo en ellos su propia forma de estar en el

mundo. De cierta manera, esos personajes están –como los policías– atentos a su propio “trozo” y a sus trayectos, observando y “vigilando” la ciudad en nombre de sus pasiones e intereses. Están, cada uno a su modo, fabricando algún orden, autorreferido o ampliado, por medio de sus mecanismos informales de control y regulación. Todos ellos, invariablemente, saben lo que acontece a su alrededor, quien entra y quien sale de sus territorios, “quién está haciendo qué” y “qué está buscando”.

Tradicionalmente, el acervo de informaciones contenido en el “conocimiento del área” se caracteriza como objeto de codicia de los PM. Las interacciones amistosas con los actores que están en las calles y las “colaboraciones forzadas con la autoridad policial” de los individuos que se encuentran en el borde de la clandestinidad (como los *franelitas*<sup>5</sup>, los *camellos* y los apuntadores del

---

<sup>5</sup> La expresión “franelitas” es frecuentemente usada para designar a aquellos vendedores informales que prestan pequeños servicios a los conductores que estacionan sus carros en las vías públicas, tal como indicar puestos vacíos, ayudar en las maniobras para estacionar y vigilar los carros. El pago por estos servicios se da por libre cuenta de los conductores o, principalmente, por la coacción que cuenta, a veces, como sello velado de policías o guardias municipales que fiscaliza cierta área. El origen del nombre resulta de una antigua práctica de uso de franelas para limpiar los carros. De acuerdo con la legislación brasilera la actividad del *franelita* puede ser interpretada como una contravención o “ejercicio ilegal de profesión” o también como una práctica asociada a crímenes de “extorsión” o “formación de bandas”. En las principales ciudades brasileras la actividad informal del *franelita* convive con la prestación regulada de este servicio, realizada por las prefecturas.

*juego de bicho*<sup>6</sup>), de los que se encuentran al margen de la vida social (como los “sin techo” y los mendigos) o de los que presentan una identidad social estigmatizada (como los “jóvenes drogadictos” y los “profesionales del sexo”), constituyen una regla no escrita del trabajo cotidiano del policía. Finalmente, en la vigilancia de los otros y de sus propios actos, el sentido del obrar policial está puesto especialmente para aquellos que ingresan de una forma ilegal, clandestina o informal en la gramática ampliada de las calles. Esto es así de tal manera que los sujetos que viven la ciudad en su vagar, están puestos a negociar sus “puntos” de fijación o de descocamiento y, con eso, realizan, en el límite de su territorio físico y simbólico, una forma de control social que es emprendida profesionalmente por los policías en todo el espacio urbano. Así, las representaciones y prácticas de múltiples ciudades recorridas por las tribus urbanas son visitadas, invitados o no, por los PM en el cotidiano de sus rondas. El trabajo diurno de patrullaje, la misión de “preservar el orden público” compele a los policías a cruzar las fronteras simbólicas,

---

6 El “juego de bicho” es una de las prácticas de juego ilegal más populares en Brasil. Se trata de una banca ilegal de apuestas de números que representan animales y cuyas “bancas” o “puntos de bicho” con anotadores o “apuntadores” de apuestas, se encuentran distribuidos por territorios controlados por los llamados “bicheros” o “contraventores”. Estos son también conocidos como “bien-obrantes” o “presidentes de honra” de varias “escuelas de samba” en Río de Janeiro, por ejemplo. El juego del bicho fue inicialmente creado en 1892, por el Barón Viana Drummond, fundador y propietario del primer jardín zoológico de Río de Janeiro en el barrio histórico de Villa Isabel.

a ingresar en otros mundos morales y a mínimamente descifrar sus sentidos para vigilar lo que serían distintos órdenes en que estas realidades podrían aparecer.

La afinidad del saber policial de calle con esos otros saberes ordinarios e informales pone en evidencia una importante característica común a todos ellos: la baja visibilidad de la sintaxis producida en las calles. Construido a partir de vivencias subterráneas y de las encrucijadas de la vida en sociedad, este tipo de conocimiento es objeto de empleo y circulación restringida entre aquellos que, de alguna manera, perdieron su inocencia experimentando y descifrando las derivaciones de la ciudad. Silencioso e inaudito, él resulta de las dinámicas de interacción y observación de actores sociales cuyos discursos, incluso produciendo ruidos al “buen orden”, tienen su legitimidad “bajo sospecha” por su convivencia con lo que sea considerado el lado desregulado y potencialmente peligroso de la vida.

Para algunos estudiosos de la policía, una de las razones por las cuales el proceso discrecional de toma de decisión sigue siendo tratado como una caja negra y refractaria a la responsabilidad o la producción de *accountability*, es el hecho de que él se centra, principalmente, en torno a la vida de las personas cuyas voces cuentan muy poco y tienden a ser tuteladas cuando ingresan en la agenda pública<sup>7</sup>. Es raro que un PM tome alguna decisión que

---

7 Para una discusión sobre la dimensión política de los procesos decisorios policiales y sus impactos en la vida de los ciudadanos, ver: Skolnick (1994 [1966]), Bittner (1974); Muir Jr. (1977), Goldstein (1977), Klockars (1985) y Manning (2003).

afecte las condiciones de vida de los miembros de las clases media y alta. Normalmente, estos segmentos sociales mejor posicionados en el mercado de la ciudadanía disponen de otros medios además de la policía para resolver sus conflictos y, por eso, acostumbran a experimentar su interferencia, o mejor, su presencia continua, sobre todo en la forma de control del tráfico, en los conflictos y accidentes de tránsito. Con todo, para el resto de los ciudadanos comunes –en particular los pobres y la clase media baja– el policía se destaca como una autoridad investida de un expresivo poder de intervención. Lo que un PM hace o deja de hacer altera de forma más directa y sustantiva sus vidas. La atención asistencial (que supone una parcela significativa de los hechos registrados por la PM en Río de Janeiro), las actividades de mediación y resolución de litigios civiles y las actuaciones en episodios propiamente criminales envuelven sistemáticamente al público, sobre todo aquella parcela del público compuesta por los menos favorecidos que utilizan de una forma más universal los servicios ofrecidos por la policía.

Hay aún otra marca distintiva de ese saber que se muestra afín e interesada en los otros saberes tejidos en la vida ordinaria. Sus teorías y prácticas se alimentan del apego desmedido a la minucia, se actualiza por una especie de obsesión por el pormenor, por lo que se manifiesta como singular. Este saber confeccionado por los “ejecutivos de esquina” puede ser presentado como un saber invasivo, de cierta forma chismoso sobre lo que sea la “naturaleza humana”, porque se ocupa de los detalles más desapercibidos. Un saber del mundo sensible que se hace vigilante frente a todo aquello que pueda ser relevante

para el mapeo de los individuos y de sus conductas. Un trazo físico –cualquiera– adquiere una significativa importancia para el PM que diariamente interactúa con las innumerables almas anónimas que componen la masa urbana. Un bigote, una voz, un olor, una cicatriz, un cabello pintado, un tatuaje, una pantomima, un gesto, etc., hacen parte del blanco de atención del saber policial que no sólo personaliza a quien detiene, sino que también procura individualizar, hasta el límite, las personas sobre las cuales inclina su sospechosa observación.

Este es un saber con trazos casuísticos, cuyo apetito de disciplina delante de las múltiples y simultáneas causas que circunscriben los fenómenos humanos, se apoya en una moral evolutiva que espera reducir la complejidad social y garantizarla por medio de una especie de sobredeterminación causal. Salvo excepciones, todos los policías con los cuales conviví en mis años de investigación creen que ya conocieron un “tipo parecido a”, conocen o conocerán aquellas personas que por casualidad se convertirán en objeto de su mirar vigilante. Expresiones como “yo creo que te conozco”, “ya te vi en algún lugar” o “tú me recuerdas a alguien” son expresiones de este modo de *conocer-a*, que se hace por el *control-de* la realidad.

No se trata de un “conocimiento de hecho” tal como es definido por los cánones científicos, sino de un “conocimiento de los hechos”. Un tipo de saber empirista que prima la oralidad y cuya teorización no reivindica autorías porque se hace colectivo en el acto mismo en que se enuncia. Accede al lenguaje por el alargamiento-de y por la adhesión-doctrinaria-a-las vivencias compartidas.

Esta forma de aprehensión del mundo que pretende identificar lo que está o no dentro de la “normalidad” deseada, necesita desarrollar una memoria prodigiosa que sea capaz de armonizar una colección de personas, cosas, lugares y situaciones ya mapeadas. Las historias contadas por los PM a los que tuvo acceso fueron invariablemente narradas como epopeyas que describían, con riqueza de detalles, los individuos, sus nombres y pueblos, los lugares, los objetos, en fin, la “mecánica de los eventos”. A través de analogías y extrapolaciones, se conecta aquello que aún se presenta como desconocido o “sospechoso” con lo que ya fue mapeado y clasificado. Por ese recurso cognitivo, los PM procuran reducir la variedad de posibilidades de comprensión abiertas por la infinidad de detalles levantados en un conjunto finito de llaves interpretativas capaces de seguir orientando su campo de vigilancia y su forma de actuación. Todo eso orientado por un saber que se mueve por un proyecto utilitario y con fines claros: la producción de una verdad al servicio de la sospecha.

El saber policial extraído de las calles es, pues, un dispositivo que produce y afirma un tipo de poder del cual se espera que haga uso del “argumento de autoridad” por sobre la “autoridad de los argumentos” accionada por los ciudadanos en sus conflictos. Sus signos de distinción (uniforme, armamento, insignias, etc.) comunican por anticipado la “llegada del policía”, esto es, la presencia de un *saber poder más*, para *saber hacer por menos* (comedidamente), que funciona como una referencia de verdad que se pone como anterior a los “hechos consumados”

para tener el sartén por el mango en los actos en curso y bajo intervención.

Es claro que el saber factual producido por los policías corresponde a un modo de mirar que, como tantos otros mirares que capturan la vida cotidiana, posee algún dominio etnográfico del campo de observación al que él, por ahora, se dedica. Mientras tanto, esta forma de producción de la verdad sirve a propósitos radicalmente distintos de aquellos que definen la antropología como un campo científico de producción de conocimiento.

La narrativa policial nativa tiene una finalidad política que sesga su modo de recortar la realidad: la tarea de “policar”. En cuanto a la narrativa etnográfica, como teoría y método, busca reflexionar sobre la realidad haciendo aparecer los sentidos y prácticas de las representaciones sociales, la narrativa policial trae consigo un proyecto compulsorio y prescriptivo que ordena y clasifica al mundo por medio de una variante inquisitorial de “normalización”. Su instrumentalidad responde a una lógica de domesticación que se pone al servicio de una determinada ambición cognitiva –*vigilar para conocer*. Su misión primera es la de *controlar para luego comprender*, incluyendo y excluyendo, de forma asimétrica y selectiva, los sujetos, sus visiones de mundo y sus prácticas. Todo eso, a partir de una “moralidad” comunitaria que posibilita subordinar y negociar lo que sea la “moral de la historia” entre los actores sociales que se presentan al alcance del mirar policial.

Se tiene, pues, la fabricación de un modo de conocer, un saber policial de las calles, cuyo mirar vigilante, de cierta forma panóptico, se asienta sobre la expectativa de

una verdad sustantiva. Una verdad salida de las reglas morales del juego social, que es apropiada y redefinida por un proceso de particularización, que incorpora la singularidad de cada encuentro con la policía, para disciplinar las verdades situacionales traídas por los actores en cada contexto interactivo. Posee un cierto *status quo* de un universo valorativo que se acredita hegemónico o monopolista, el saber policial, de naturaleza política y coercitiva, (re)afirma un orden, su voluntad de conocer, clasificando el mundo social por la distinción de lo que es “tolerable”, “aceptado” y “normal”, de aquellas formas de conducta interpretadas como “desviadas”, “sospechosas” y “criminales”. Su finalidad práctica se dirige a la producción del control, aunque difuso e indirecto.

La voluntad del saber policial es el principal dispositivo para el saber-hacer y el saber-ser policiales. Es a partir de ella que el PM que patrulla nuestra manzana define sus formas de inserción como agente de la ley y el orden y, por su parte, mis modos de decidir y obrar. Buscar conocer lo que sea el saber policial construido en las calles es una tarea de enorme relevancia para que se pueda comprender, de una manera más fina, como se combinan las dinámicas informales y formales de producción de saberes, las cuales permiten apuntar rumbos para el proceso corporativo de enseñanza y aprendizaje hacia los policías. Mucho de lo que se presenta en las conversas

de policías como una resistencia a lo que les es ofertado en las instituciones de enseñanza puede ser acreditada al desconocimiento o desatención con lo que vivencian en su cotidiano profesional. Cuando los PM con los que conviví dicen que en sus primeros días de trabajo aprenden la lección de “olvidar el tiempo de la escuela” ellos se están refiriendo al “choque de la realidad” que experimentan en las calles. Esto, a su vez, debe ser comprendido como una crítica a los modelos pedagógicos de “instrucción” o “adiestramiento” aún adoptados que siguen a contramano de una formación policial continua y en sintonía con las alternativas de trayectorias policiales. Tales modelos tienden a ser negligentes tanto con los saberes previos que los policías poseen como con su capacidad de formulación de juicios críticos. Más aun, desconsideran lo que es la naturaleza del trabajo de policía y el ejercicio de su mandato en sociedades democráticas. El acostumbrado énfasis normativo de “lo que no se puede hacer” deja a cargo de los propios policías la elaboración solitaria de los propios contenidos positivos sobre los “qué”, los “por qué”, los “cómo”, los “cuándo” y los “dónde” que conforman sus labores. Como resultado de este abandono intelectual, se tiene por un lado a policías cada vez más “escolarizados” y, por otro, policías cada vez menos “educados” sobre lo que de hecho consiste su misión de “servir y proteger”.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artwohl, Alexis y Christensen, Loren W. (1997).** *What Cops Need to Know to Mentally and Physically Prepare for and Survive a Gunfight*. Boulder: Paladin Press Book.
- Baker, Mark (1986).** *Cops Their Lives in Their Own Words*. New York: Pocket Books.
- Bayley, D. H. y Shearing, C. D. (2001).** *Democratizing police abroad*. Washington: National Institute of Justice.
- \_\_\_\_\_. “40. The future of policing”. En: T. Newburn (ed.), *Policing: Key Readings* (1ª reimpresión, pp. 715-732). Willam Publishing (UK). (Trabajo original publicado en 1996).
- Bayley, David H. (1998).** *What Works in Policing*. New York: Oxford University Press.
- Bittner, Egon (1970).** *The Functions of the Police in Modern Society*. Rockville: Center for the Study of Crime and Delinquency.
- \_\_\_\_\_. (1990). “Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police”. En: Herbert Jacobs, ed., *The Potential for Reform of Criminal Justice*, vol 3. Beverly Hills, Sage. Páginas de Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 233-268. Boston: Northeastern U Press.
- \_\_\_\_\_. (1967). “The Police in Skid Row”, *Am Sociological Rev.* 32/5, pp. 699-715.
- Bretas, Marcos Luiz (1997).** *A Guerra das Ruas. Povo e Polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional/Ministério da Justiça.
- Brodeur, Jean-Paul (1992).** “High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities”. En: McCormick, Kevin R.E.; Visano, Livy A., *Understanding Policing*. Toronto: Canadian Scholars’ Press.
- Cain, Maureen (1992).** “Trends in the Sociology of Police Work”. En: McCormick, Kevin R.E. y Visano, Livy A. *Understanding Policing*. Toronto: Canadian Scholars’ Press.
- Chan, Janet. B. L. (1997).** *Changing Police Culture. Policing in Multicultural Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Delattre, Edwin J. (1996).** *Character an Cops. Ethics in Policing*. Washington, D.C.: The AEI Press.
- Elliston, Frederick A. y Feldberg, Michael (1985).** *Moral Issues in Police Work*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Fletch, Connie (1992).** *What Cops Know. Today’s police Tell The Inside Story Of Their Work On America’s Streets*. New York: Pocket Books.
- Foucault, Michel (1989).** *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Editora Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2003). *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Editora NAU.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes editora.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Segurança, Território População*. São Paulo: Martins Fontes editora.
- Fyfe, James J. y Greene, Jack R. (1996).** *Police Administration*. MacGraw Hill College.
- Geller, William y Toch, Hans (eds.) (1995).** *And Justice For All: Understanding and Controlling Police Abuse of Force*. Washington: Police Executive Research Forum.
- Goldstein, H. (1977).** *Policing a Free Society*. Cambridge, MA: Ballinger Pub Co.
- Graef, Roger (1989).** *Talking Blues. The Police in their own Words*. London: Collins Harvill.

- Jones, T. (2003).** “24: The governance and accountability of policing”. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (2ª reimpressão, pp. 603-627). Willan Publishing (UK).
- Kelly, MJ. (1998).** “Legitimacy and the Public Security Function”. En RB Oakley, MJ Dziedzic and E.M Goldberg (eds.), *Policing the New World Disorder*, pp. 399-432. Washington: NDU Press.
- Kleinig, John (1996).** *Handled with Discretion. Ethical Issues in Police Decision Making*. Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers.
- Klockars, C. B. (1999).** “9: Street Justice: some micro-moral reservations on Sykes”. En Kappeler V. E. (eds.), *The Police and Society: touchstone readings* (3ª edición, pp. 150-153). Prospect Heights: Waveland Press, Inc. (Originalmente publicado en 1986).
- \_\_\_\_ (1985). *The Idea of Police*. London: Sage.
- Lima, Roberto Kant (1995).** *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus Dilemas e Paradoxos*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- Lustgarten, L. (1986).** *The Governance of Police*. Sweet & Maxwell.
- MacDonald, Cherokee Paul (1992).** *Blue Truth. Life and Death on the Streets as Only a Cop Could Tell It*. New York: St. Martin’s Paperbacks.
- Manning, Peter K. (1998).** *Symbolic Communication. Signifying Calls and the Police Response*. Cambridge: The MIT Press.
- \_\_\_\_ (2003). *Policing Contingencies*. Chicago and London: Chicago University Press.
- \_\_\_\_ (2004). “Some Observations Concerning a Theory of Democratic Policing”. (Borrador) *Conference on Police Violence*, Bochom, Germany: April. 8 pp.
- \_\_\_\_ (1994). “Politics and Metaphors in Police Studies”, *Sociological Forum*. 9 (4) pp. 673-80.
- McCormick, Kevin R.E. e Visano, Livy A. (1992).** *Understanding Policing*. Toronto: Canadian Sholars’ Press.
- Morgan, Rod e Newburn, Tim (1997).** *The Future of Policing*. Oxford: Clarendon Press/Oxford.
- Muir Jr., William Ker (1977).** *Police Streetcorner Politicians*. Chicago: University of Chicago Press.
- Muniz, J. y Proença Jr., D. (2007a).** “Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial”. In H. Caruso, J. Muniz & A. C. C. Blanco (eds.), *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas de Saberes Latino-Americanos* (pp. 21-73). Rio de Janeiro: PUBLIT.
- \_\_\_\_ (2007b). “Muita politicagem, pouca política, os problemas da polícia são”. *Estudos Avançados*, Sept./Dic., 21 (61): 159-172.
- Muniz, J., Paes-Machado, E. (2010).** “Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento”. *Cad. CRH*, Salvador, v. 23, n. 60, pp. 437-447, Dic.
- Muniz, J., Silva, W. F. (2010).** “Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa”. *Cad. CRH*, Salvador, v. 23, n. 60, pp. 449-473, Dic.
- Muniz, Jacqueline (1999).** *Ser policial é sobretudo uma razão de ser. Cultura e cotidiano da polícia militar do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM (tese de doutorado).
- Neocleous, M. (2000).** *The Fabrication of Social Order*. London: Pluto Press.
- Ohlin, Lloyd E. y Remington, Frank J. (coord). (1993).** *Discretion in Criminal Justice. The Tension between Individualization and Uniformity*. Albany: State University of New York Press.
- Paixão, Antonio Luiz (1995).** “O ‘problema da polícia’”. En: *Viência e participação política no Rio de Janeiro*. IUPERJ (Serie Estudos, 91), agosto, p. 11.
- Proença Jr, D. y Muniz, J. (2006).** “‘Stop or I’ll call the Police!’ The Idea of Police, or the effects of police encounters over time”, *BJC* 46 pp. 234-257.
- Proença Jr, D., Muniz, J. y Poncioni, P. (2009).** “Da Governança de Polícia à Governança Policial: controlar para saber,

Saber para gobernar”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, año 3, volumen 5, pp. 14-51, ago/sept.

**Punch, Maurice (1983).** *Control in the Police Organization*. Cambridge: The MIT Press.

**Reiner, Robert (1978).** *The Blue-Coated Worker: A Sociological Study of Police Unionism*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_ (1992). *The Politics of the Police*. Toronto: University of Toronto Press.

**Shearing, Clifford D. (1992).** “Subterranean Processes in the Maintenance of Power: An Examination of the Mechanisms Coordinating Police Action”; pp. 349-369. En: McCormick, Kevin R.E. and Visano, Livy A. *Understanding Policing*. Toronto: Canadian Scholars’ Press.

**Skolnick, Jerome H. y Fyfe, James J. (1993).** *Above the Law. Police and the Excessive Use of Force*. New York: The Free Press.

**Skolnick, Jerome H. (1994 [1966]).** *Justice Without Trial*. New York: Macmillan College Publishing Company, 3ª ed.

**Swanson, Charles R., Territo, Leonard, Taylor, Robert W. (1998).** *Police Administration: Structures, Processes and Behavior*. Prentice Hall.

**Waddington, P.A.J. (1993).** *Calling the Police. The interpretation of, and response to, calls for assistance from the public*. Sydney: Avebury.

**Walker, S.I. (2004).** “Science and Politics in Police Research, reflections on their tangled relationship”, *The Annals*, 593/1, pp. 137-155.

**Wood, J., y Dupont, B. (2006).** *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge University Press. 





**“¡ES LA POLÍTICA, ESTÚPIDO!”  
EL GOBIERNO FEDERAL FRENTE A LA  
REFORMA POLICIAL EN LA ARGENTINA**

*Marcelo Fabián Sain*

**Resumen** El autor desarrolla la temática de la reforma policial a la luz de la necesaria reforma de la política. A partir de la interrogante sobre por qué en la democracia argentina ha predominado el gobierno policial de la seguridad pública, Sain considera varias razones por las que los sucesivos gobiernos nacionales no fueron proclives a apropiarse de la conducción política de la seguridad y a llevar a cabo verdaderos procesos de reformas policiales. Evidencia la tendencia a conservar y reproducir las bases doctrinarias, organizacionales y funcionales de las instituciones policiales tal como han sido estructuradas autónomamente por sus propias cúpulas, y discierne también sobre los costos políticos que fueron considerados desde los gobiernos y sobre el eventual y débil consenso de la clase política de entonces a favor de la reforma policial.

**Palabras clave** intervención civil, reforma policial, Policía de Seguridad Aeroportuaria, gestión política, seguridad pública, auto-gobierno policial, des-gobierno político.

**MARCELO FABIÁN SAIN** es doctor en Ciencias Sociales (UNICAMP, Brasil); profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. Consultor experto internacional de Latin America and Caribbean Sub-Regional Resource Facility (LAC-SURF), United Nations Development Programme (PNUD), y presidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), Buenos Aires. Ex viceministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2002) y se desempeñó como interventor (2005-2009) de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, de que es su asesor desde 2010. Entre otros, ha publicado *Los levantamientos carapintada (1987-1991)* (1994), *Elementos de la Ciencia Política* (2000), *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina* (2002), *Política, policía y delito. La red bonaerense* (2004), *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas* (2005) y *El leviatán azul: policía y política en la Argentina* (2008).

## “¡Es la política, estúpido!”

### El gobierno federal frente a la reforma policial en la Argentina<sup>1</sup>

“¡Es la **economía**, estúpido!” fue la célebre frase pergeñada por James Carville como asesor del demócrata Bill Clinton durante la campaña electoral que en 1992 lo consagró como presidente de los Estados Unidos. Cuando se aborda la cuestión de la *reforma policial* en la Argentina podría emularse al famoso asesor para destacar lo que, en verdad, no parece obvio a primera vista: los abordajes y los desarrollos institucionales sobre las cuestiones policiales y, en su marco, sobre las reformas de las instituciones policiales ha estado determinado por la política, sus actores, perspectivas, intereses, acciones y estrategias, y no por las policías y su tradicional espíritu conservador. Bien cabe, entonces, lo que da título al presente ensayo: “¡Es la política, estúpido!”.

Durante los veinte años posteriores a la instauración democrática de 1983, el sistema policial federal<sup>2</sup> no fue objeto de ningún tipo de reformas institucionales.

---

<sup>1</sup> Versión corregida de la ponencia presentada en el *Seminario Internacional “Segurança Pública e Governança Democrática”*, organizado por la Universidade de Brasília (UnB) y el Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS) y llevado a cabo en Brasília, Brasil, el 24 y 25 de noviembre de 2011.

<sup>2</sup> Hasta la primera década del siglo XXI, el sistema policial federal argentino estaba compuesto por una policía y dos fuerzas de seguridad. La *Policía Federal Argentina* fue creada en diciembre de 1943 y fue puesta en funcionamiento en 1945. Constituía un cuerpo policial civil armado que cumplía funciones de policía de seguridad y judicial en el territorio de las provincias y en la Capital de la Nación, dentro de la jurisdicción del gobierno nacional. La *Gendarmería Nacional Argentina* fue creada en julio de 1938 y conformaba una fuerza de seguridad militarizada que tenía como misión el desarrollo de servicios de policía de seguridad y judicial en el ámbito federal dentro de las zonas de seguridad de fronteras, así como la custodia de objetivos estratégicos, y ejercía también otras funciones de policía pre-

les. Lo que primó fue, más bien, la conservación de las bases doctrinarias, organizacionales y funcionales de las policías y fuerzas de seguridad federales, tal como se habían estructurado históricamente, bajo la égida de los diversos gobiernos autoritarios que le fueron dando forma como organismos estatales de represión, y la abstención política a intervenir en la vida institucional de estas organizaciones durante los períodos democráticos.

Esta tendencia conservadora y abstencionista se quebró cuando en febrero de 2005 el gobierno nacional creó una nueva institución policial federal, la *Policía de Seguridad Aeroportuaria*, y la puso bajo la conducción de una *intervención* civil. Esta novel institución se formó con los recursos humanos, operacionales e infraestructurales de la vieja Policía Aeronáutica Nacional que funcionaba en la esfera de la Fuerza Aérea Argentina y que estaba atravesada por profundas deficiencias y prácticas corruptivas. Desde entonces, la intervención civil inició un proceso de reestructuración institucional que se extendió hasta 2010 y que no sólo estuvo orientado a depurarla de los efectivos y sectores refractarios al cambio institucional ordenado por el gobierno, sino especialmente, a dotarla

---

ventiva ante la alteración del orden público a nivel nacional. La *Prefectura Naval Argentina* fue creada en 1969 en reemplazo de la antigua *Prefectura Nacional Marítima* existente desde el siglo XIX, y constituía una fuerza de seguridad encargada de prestar el servicio de policía de seguridad de la navegación y el servicio de policía de seguridad y judicial en mares, ríos, canales y demás aguas navegables, en las costas y playas marítimas, así como labores de policía de seguridad en el mantenimiento del orden público a nivel nacional.

de nuevos parámetros organizacionales y a inaugurar nuevas modalidades de trabajo policial.<sup>3</sup> Se trató así, de la primera institución policial federal creada en democracia y también de la primera reforma policial llevada a cabo a nivel federal desde aquella instauración democrática.<sup>4</sup>

Por su parte, a fines de 2010, el gobierno nacional creó el Ministerio de Seguridad y se inició una gestión gubernamental de impronta reformista que se manifestó contraria a la gestión policial de la seguridad e inició una estrategia institucional de fortalecimiento de la conducción política de la seguridad y de las propias instituciones policiales.

Ahora bien, tanto la puesta en funcionamiento de la Policía de Seguridad Aeroportuaria como la creación del Ministerio de Seguridad constituyeron verdaderos *quiebres institucionales* a un estilo de gestión política de la

---

3 He abordado este proceso en Sain, 2011a.

4 Cabe señalar que, a partir de la normalización de la Policía de Seguridad Aeroportuaria acontecida en 2010, el proceso reformista que le dio origen fue abandonado y, si bien no se ha iniciado una contra-reforma manifiesta, han comenzado a despuntar prácticas tradicionales y conservadoras propias de las policías antiguas y que están claramente reñidas con las bases doctrinarias, organizativas y funcionales establecidas durante los años de la Intervención Civil. Ello no sólo ocurre entre el personal policial sino, principalmente, entre su conducción civil (Sain, 2011a). Ahora bien, el abandono del proceso reformista iniciado en 2005 se está perpetrando ante la indiferencia de las autoridades del Ministerio de Seguridad, lo que resulta particularmente contradictorio debido a que estas autoridades vienen desarrollando una gestión de clara impronta reformista.

seguridad pública signado por el desgobierno político, la policialización de la seguridad y el autogobierno policial.

Pues bien, cabe preguntarse: ¿por qué en la democracia argentina ha predominado el gobierno policial de la seguridad pública?, ¿qué razón hubo para que los sucesivos gobiernos nacionales no fuesen proclives a apropiarse de la conducción política de la seguridad y a llevar a cabo procesos de reformas policiales?, ¿por qué ha primado la tendencia a conservar y reproducir las bases doctrinarias, organizacionales y funcionales de las instituciones policiales tal como han sido estructuradas autónomamente por sus propias cúpulas?, ¿no será que el gobierno policial de la seguridad aportó beneficios políticos tangibles a los gobiernos políticos?, o ¿los costos de una reforma policial fueron considerados muy elevados y, por ende, políticamente insostenibles?, ¿qué ha ocurrido para que se hayan producido rupturas institucionales a las tendencias tradicionales?, ¿por qué, cuando existió, el consenso de la clase política a favor de las reformas policiales, ha sido tan débil y efímero? Intentemos dar cuenta de estos interrogantes.

### **1. Desgobierno político y autogobierno policial**

En la Argentina, las policías y fuerzas de seguridad federales tradicionales –esto es, la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina– se fueron estructurando históricamente bajo el modelo decimonónico de las Fuerzas Armadas de nuestro país y, en ese marco, adquirieron ciertos parámetros de carácter tradicional que las fueron convirtiendo en insti-

tuciones altamente centralizadas, macro-cefálicas, rígidas, fuertemente imbuidas de una perspectiva belicista y asentadas en el principio de la ocupación territorial y la vigilancia de las personas como eje funcional articulador de la misma (Mocca, 2011). Además, más allá de sus plexos normativos y de sus funciones formalmente reconocidas, estas policías se fueron conformando como *dispositivos estatales de gestión de conflictividades* en cuyo marco se proyectaron como *instrumentos de control político interno* y como, *instrumentos de disciplinamiento social* de los sectores subordinados y excluidos, todo ello al servicio de los gobiernos de turno. Se constituyeron en *recursos de gobernabilidad del poder* o, dicho de otro modo, en *policías del poder*.

Desde la instauración democrática de 1983, en el ámbito gubernamental o parlamentario federal de la Argentina, nunca se abordó ni se debatió el rol institucional de las policías en la democracia ni las bases organizativas, doctrinarias y presupuestarias que debían adoptar o tener para el cumplimiento de sus funciones. Cuando en 1991 se llevó a cabo el debate parlamentario que antecedió la sanción de la *Ley 24.059 de Seguridad Interior*, mediante la cual se establecieron las bases del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior, no se hizo ningún tipo de alusión a las misiones, funciones y organización de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina. Estos aspectos siguieron regulados por las normas orgánicas de estas instituciones, las que fueron mayoritariamente formuladas y aprobadas durante los gobier-

nos dictatoriales que se sucedieron desde los años 40. Asimismo, ello tampoco ocurrió cuando en 2006 se creó, en el ámbito federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria mediante la *Ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria*.<sup>5</sup>

Este vacío político e institucional no ha sido casual. Se ha correspondido con una modalidad particular de gestión política de la seguridad pública que ha estado signada por el *desgobierno político* y la *delegación* de dicha gestión a las cúpulas policiales. Gobernar la seguridad implica establecer un cuadro de situación de las conflictividades y problemáticas delictivas existente en un cierto espacio; determinar las prioridades para las intervenciones sobre las conflictividades y delitos; llevar a cabo las estrategias institucionales tendientes a actualizar y modernizar los dispositivos normativos y organizacionales de gestión institucional de la seguridad; y, finalmente, desarrollar las estrategias sustantivas sobre aquellas conflictividades y delitos tendientes a controlarlas mediante su prevención, conjuración e investigación. En la democracia argentina, estas labores no fueron desempeñadas por las autoridades políticas sino que fueron encomendadas y transferidas a las instituciones policiales, ya sea de manera manifiesta o tácita. Y éstas las llevaron a cabo de acuerdo con los criterios, orientaciones y modalidades de intervención *autónomamente* formulados por sus cúpulas institucionales, dando lugar a una suerte de *policialización de la seguridad pública*.

---

<sup>5</sup> Publicada en: *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 22 de junio de 2006.

Asimismo, el desgobierno político implicó la delegación, a las cúpulas policiales, de la formulación y reproducción de las bases doctrinarias, organizacionales y funcionales de las propias instituciones policiales, así como de la conducción institucional y operacional de las mismas. En razón de ello, la autonomía policial también implicó el *auto-gobierno policial* (Sain, 2008).

Así, durante las últimas tres décadas, la total ausencia de abordajes y debates institucionales –gubernamentales y parlamentario –sobre las policías, sus funciones y sus parámetros organizacionales y doctrinales en el régimen político democrático, y las tendencias recurrentes a delegar en esas instituciones el gobierno de la seguridad pública y a habilitar el autogobierno policial, permitieron que, las prácticas y concepciones institucionales que se fueron estructurando en su interior y que, a lo largo de la última dictadura, se ampliaron y profundizaron, se reprodujeran sin atenuantes desde la instauración democrática y durante el último cuarto de siglo.

## **2. La persistencia de la continuidad: dilema de los costos comparados**

En el desarrollo institucional democrático de la Argentina, la *pauta normal* de abordaje y gestión política de la seguridad pública ha sido la continuidad del esquema tradicional signado por el desgobierno político y la policialización de la seguridad y por el autogobierno policial. Las experiencias reformistas en materia de seguridad y policial han sido *excepcionalísimas*, se produjeron en un contexto político específico y tuvieron un desarrollo es-

trecho y acotado en tanto cambio organizacional de gran porte.

La clase política criolla se apropia de una percepción más o menos cierta de las actividades concretas desarrolladas por las policías en nuestro país y, en ese marco, conoce de una manera aproximada sus arbitrariedades y abusos en el uso de la fuerza y de la configuración de verdaderos *dispositivos estatales ilegales* mediante los cuales regula un conjunto de actividades criminales de alta rentabilidad y protege a los grupos delictivos que las llevan a cabo.<sup>6</sup> También sabe de las crecientes deficiencias que detentan en el desarrollo de las labores de control de la criminalidad y del deterioro y la precarización laboral del grueso de los policías operativos, aunque su sapiencia

---

6 El dispositivo policial de regulación del delito constituye un verdadero *dispositivo estatal ilegal* y, en cuanto tal, configura una estructura integrante del Estado que lleva a cabo algunas de sus labores esenciales. Iván Briscoe señala que estos dispositivos constituyen un verdadero *Estado paralelo*, una “combinación de autoridad política formal (incluyendo el Estado de Derecho, una forma de representación pública, ciertos derechos cívicos y una clara jerarquía de autoridad) con una estructura de poder informal que ha surgido de las entrañas del Estado, que está orgánicamente ligada al Estado, y que, por ende, sirve a sus propios intereses sectoriales o institucionales en combinación con redes del crimen organizado”. Por cierto, no apunta a *suplantar la presencia territorial del Estado* sino que desarrolla modalidades diversas de control de las actividades criminales que regula “valiéndose del proceso de formulación de políticas, prefiriendo subvertir la política no a través de la influencia directa sobre el proceso de toma de decisiones, sino de la porosidad de las estructuras políticas y judiciales existentes” (Briscoe, 2008).

al respecto es un tanto acotada debido a su permanente desinterés e indiferencia por las instituciones policiales, por el desarrollo efectivo de sus labores y por su configuración doctrinaria y organizacional.

Sin embargo, pese a aquellas anomalías, los sucesivos gobiernos nacionales no han emprendido procesos integrales y persistentes de *reforma policial*. La mayoría de los gobernantes han descartado de antemano toda estrategia de reforma policial,<sup>7</sup> lo que parece haber respondido a un conjunto de *razones sustantivas e instrumentales*.

---

7 La experiencia reformista más amplia que se llevó a cabo en la Argentina no se desarrolló en la esfera federal sino en la Provincia de Buenos Aires. Ella se inició en diciembre de 1997 con la Intervención Civil de la Policía Bonaerense, la policía más grande de la Argentina –en la época contaban con unos 45.000 efectivos, mientras que en la actualidad hay unos 58.000 efectivos–. Esta intervención duró hasta marzo de 1998 y en su marco se establecieron los parámetros institucionales del nuevo sistema de seguridad pública y policial bonaerense. Posteriormente, durante las gestiones ministeriales encabezadas por León Carlos Arslanián –la primera se desarrolló entre abril de 1998 y agosto de 1999 y la segunda entre abril de 2004 y diciembre de 2007–, se llevó a cabo un proceso de reestructuración funcional, organizacional, profesional, educacional y doctrinario de amplia envergadura. También se llevaron a cabo procesos reformistas pero de menor amplitud y profundidad en la Provincia de Santa Fe y en la Provincia de Mendoza en 1998 y 1999, respectivamente. Por fuera de estas experiencias, en el resto de las provincias no se llevaron a cabo procesos reformistas más o menos significativos. Ahora bien, las reformas policiales santafecina y mendocina fueron inmediatamente revertidas por el mismo gobierno o por el que sucedió a la administración reformista, respectivamente. En ambos casos, se impuso rápidamente un esquema institucional tra-

En lo sustantivo, la razón fundamental radica en que, para los gobiernos, sean éstos de derecha o de centro-izquierda, la policía, tal como está organizada y cómo despliega sus labores, aun con sus anomalías, deficiencias e ilegalidades, constituye una *herramienta políticamente útil para la gobernabilidad de las conflictividades*, es decir, un *dispositivo gubernamental eficaz en la gestión política de las conflictividades que resultan gravitantes en la vida política y social de nuestra sociedad*.

En primer lugar, la policía es la principal herramienta institucional del sistema de seguridad pública para la *vigilancia y disciplinamiento social de los sectores urbanos altamente marginalizados* para los cuales, salvo algunas excepciones recientes, no ha habido políticas sociales de inclusión. Este *disciplinamiento* comprende una combinación de acciones simultáneas que abarcan desde la vigilancia y las intervenciones compulsivas –generalmente,

---

dicional signado por el desgobierno político, la policialización de la seguridad pública y el autogobierno policial. Asimismo, la reforma policial bonaerense fue desandada y revertida por las administraciones gubernamentales que le siguieron, dando forma a sendos procesos de contra-reforma policial. El primero fue encabezado por el gobernador Carlos Ruckauf entre diciembre de 1999 y enero de 2002, mientras que el segundo fue liderado por el gobernador Daniel Scioli desde diciembre de 2007 y perdura hasta la actualidad. En ambas administraciones, se delegó el gobierno de la seguridad en la policía provincial, se le garantizó a ésta amplios márgenes de autonomía institucional y se encubrieron sistemáticamente sus abusos y sus estrechas vinculaciones con ciertas empresas criminales mediante las cuales la institución estructuró un sofisticado dispositivo de autofinanciamiento ilegal.

acompañadas de detenciones masivas– sobre barriadas populares estigmatizadas socialmente como *zonas peligrosas* hasta la represión indiscriminada, las torturas, los apremios, los fusilamientos y las desapariciones de personas pertenecientes a los estratos pobres y marginales de nuestra sociedad.<sup>8</sup> En este contexto, la policía acciona punitivamente de manera exclusiva sobre los sectores marginalizados de la población, es decir, sobre las *personas sin poder y por hechos burdos y hasta insignificantes*, lo que provoca una “distribución selectiva en forma de epidemia, que alcanza sólo a quienes tienen bajas defensas frente al poder punitivo y devienen más vulnerables a la criminalización secundaria” (Zaffaroni, 2000: 9).

En segundo término, la policía configura un *instrumento de descriminalización e impunidad fáctica* a través del cual deja fuera de la selección criminalizante a un amplio espectro de delitos y delincuentes que comprenden desde los delitos corporativos y los delitos de *cuello blanco* cometidos por la mayoría de los grandes empresas y los sectores dominantes hasta los hechos de corrupción llevados a cabo por autoridades gubernamentales o bajo su protección. (Massoni, 2011; Simonetti, 2010). De este modo, mediante el accionar de la policía o a través de su abstención, diversas modalidades de *delitos del poder* no son generalmente objeto de la selección *criminalizante* predominantemente manipulada por la policía. En la Argentina, este conjunto de problemáticas criminales tiene

---

<sup>8</sup> Al respecto y apenas en referencia a los últimos años, véanse: Centro de Estudios Legales y Sociales (2008: cap. 2; 2009: caps. 2 y 3; 2010: cap. 3; 2011: caps. 2, 3, y 4) y Pita (2010).

una estrecha y dinámica imbricación con la vida social y económica legal y con ciertos circuitos de poder institucional, en particular, con determinadas agencias policiales, judiciales y con algunos sectores políticos y gubernamentales. Se trata de emprendimientos criminales que irrumpen en la política y en la economía, y que “tienen una entidad y un alcance suficiente como para poder actuar en estos ámbitos e impulsar un uso ilegal del poder” (Simonetti, 2010: 1-2), manteniendo un manto efectivo de *invisibilidad social y política* y, por ende, de *invisibilidad institucional* garantizada por el impulso *descriminalizante* fáctico de la policía.

En tercer lugar, la policía lleva a cabo con eficacia una modalidad de *control del delito mediante su regulación ilegal*. Ésta ha implicado un conjunto de acciones tendientes a ejercer la salvaguarda y protección de ciertas actividades delictivas altamente rentables, en especial, aquellas estructuradas en torno de los mercados ilegales de drogas, de personas para su explotación sexual y laboral y de autopartes de vehículos robados, tan extendidos en la Argentina en la última década. En verdad, este accionar institucional ha constituido una forma de *gestión del delito* a través de un pacto manifiesto con los grupos criminales en el que se acuerda *cómo* y *cuándo* se llevan a cabo las actividades ilícitas permitidas o impuestas, esto es, se establece *cuánto* delito se tolera a los fines de que el negocio se desenvuelva o prolifere sin que se ponga en tela de juicio el dominio material y simbólico de la policía en el territorio y sin que ese vínculo ilegal adquiera visibilidad social o política. Igualmente, con ello, la institución policial se ha *autofinanciado* a través de la *apropiación*

*de una porción de la renta generada por ese conjunto de actividades criminales protegidas*, afrontando, entre otras cosas, la insuficiencia presupuestaria que en general padece la institución.<sup>9</sup>

En definitiva, en la Argentina, durante los últimos años, estas modalidades policiales de gestión de las conflictividades se han reproducido y ampliado sin atenuantes aún bajo la égida discursiva de gobiernos progresistas. Y en ello reside, pues, la disposición de éstos por conservar el sistema policial vigente así como el consecuente rechazo a los procesos reformistas. Sin dudas, *los réditos obtenidos por medio de esta modalidad eficaz de gestión policial de las conflictividades existentes han sido sustancialmente superiores a los costos generados por los desmadres institucionales que pesan sobre la institución policial pero que, hasta ahora, resultaron episódicos y acotados*.

Ciertamente, esta *ecuación perversa* sólo se explica si lo que realmente tiene valor para los gobiernos es su *estabilidad y legitimidad política* y no la calidad institucional del sistema gubernamental abocado a la gestión de los conflictos y, más importante aún, al bienestar de la ciudadanía, en particular, de los sectores sociales más pobres y carenciados, que son los que padecen más significativamente tanto la violencia delictiva como la violencia ilegal del propio Estado.

---

<sup>9</sup> En la Argentina, un factor determinante para la expansión de estos emprendimientos criminales ha sido la *tutela y protección policial* a los grupos delictivos y la regulación de dichos emprendimientos. Al respecto, véase: Latorraca, Montero y Rodríguez (2003) y Dewey (2011).

En este contexto, los procesos reformistas o las acciones gubernamentales tendientes a revertir las tendencias tradicionales de policialización de la seguridad y autogobierno policial fueron *excepcionales* y se produjeron *exclusivamente* en medio de *situaciones políticas críticas* derivadas de acontecimientos de violencia o hechos corruptivos producidos o encubiertos por las policías y en las cuales los decisores gubernamentales consideraron que dichas acciones o acontecimientos ponían en tela de juicio su estabilidad, su legitimidad y/o su desarrollo político.<sup>10</sup> Siempre se trató de una *decisión extravagante* y

---

**10** En abril de 2004, el presidente Néstor Kirchner impulsó la designación de León Arslanián como ministro de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires cuando interpretó que la seguidilla de secuestros y asesinatos producidos en el Conurbano Bonaerense así como el reclamo de los sectores medios a favor de una respuesta “dura” a la inseguridad, esmerilaban su legitimidad política. En febrero de 2005, Kirchner también llevó a cabo la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria como respuesta al denominado “caso Southern Winds” que tuvo una amplia repercusión pública. En sucesivos embarques aéreos de la compañía aerocomercial argentina Southern Winds, se había transportado una enorme cantidad de cocaína hacia España. Esta empresa recibía subsidios estatales y estaba estrechamente vinculada al secretario de Transporte, Ricardo Jaime, un funcionario allegado al propio Kirchner. Toda esa operatoria había tenido una manifiesta cobertura de la Policía Aeronáutica Nacional, dependiente de la Fuerza Aérea, y ello hizo que el mandatario decidiera desarticular esta policía y crear la Policía de Seguridad Aeroportuaria. En diciembre de 2010, la presidenta Cristina Fernández creó el ministerio de Seguridad y designó al frente del mismo a Nilda Garré, dirigente y funcionaria de marcada impronta reformista, como consecuencia del asesinato del joven militante del Partido Obrero, Mariano Ferreyra,

estrictamente enmarcada en aquellos contextos críticos que cercenaban la situación política de los gobernantes. Vale decir, nunca se trató de una decisión estratégica asentada en la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales tendientes a conformar un sistema de seguridad pública adecuado a la gestión democrática de los conflictos o a modernizar a las instituciones policiales a los fines de convertirlas en organizaciones eficaces en el control de los delitos dentro de un sistema democrático.

Ahora bien, cuando la dirigencia política y los gobiernos se allanan a considerar la reforma policial, la vislumbran como un *proceso institucional extremadamente dificultoso* y atravesado por una serie de *obstáculos instrumentales* mayormente considerados como insuperables y que, en gran medida, derivan de la existencia de *estruc-*

---

por un grupo de integrantes del sindicato “Unión Ferroviaria” asistidos por barrabravas contratados para la ocasión, así como resultado de los asesinatos de un residente paraguayo y una residente boliviana provocados por el accionar policial durante la ocupación pacífica de un sector del extenso Parque Indoamericano ubicado en Villa Soldati, al sudoeste de la Ciudad de Buenos Aires. Estos hechos sensibilizaron a la opinión pública y produjeron una demanda de intervención del gobierno justo en la antesala del inicio del año electoral. A nivel provincial, unos años antes, en diciembre de 1997, el Gobernador Eduardo Duhalde decidió intervenir con un funcionario civil la Policía Bonaerense y respaldar la reforma de dicha fuerza durante la gestión ministerial de León Carlos Arslanián, luego de la derrota electoral de su sector político unos meses antes. Los desmadres producidos en esa policía incidieron en el resultado electoral y ponían en tela de juicio la viabilidad de la proyección de Duhalde como candidato presidencial por el Partido Justicialista.

*turas de gestión política de la seguridad pública endebles y deficitarias.*

En primer lugar, los gobiernos no cuentan con un *diagnóstico institucional integral y adecuado de las policías*. Existe un profundo desconocimiento de su cultura institucional, de sus basamentos doctrinarios y de sus modalidades predominantes de concebir e interpretar su trabajo, sus funciones, el rol de la policía, el gobierno y la sociedad; de sus enrevesadas tramas organizacionales, estructuras de mando, dispositivos operacionales; de sus modalidades de trabajo concreto, de sus acciones preventivas e investigativas y del impacto de éstas sobre la situación de seguridad; de su infraestructura operacional, edilicia, comunicacional, informática, de movilidad; de su estructura de personal, su distribución organizacional, su formación y capacitación, sus carreras profesionales y sus condiciones laborales; y de sus mecanismos de supervisión y control. Todos estos aspectos constituyen un verdadero *agujero negro* para el saber institucional de la dirigencia política argentina acerca de las policías. En gran medida, ello ha resultado de la consideración política de que todo esto es un asunto de los Comisarios o jefes policiales sobre el que los gobiernos políticos nada tienen que ver y en los cuales no deben inmiscuirse. Tampoco se han hecho esfuerzos por conformar dispositivos institucionales de gestión integral del conocimiento organizacional y funcional de las policías. Por cierto, los gobiernos no tienen en cuenta que *no se puede reformar aquello que no se conoce detalladamente*.

En segundo término, los gobiernos no poseen ni han hecho esfuerzos por conformar un *dispositivo de gestión*

*político-institucional especializado en la dirección y administración de las policías*. Históricamente, las funciones de *dirección superior y administración general* de las policías fueron ejercidas por sus mismas cúpulas mediante amplias y complejas estructuras de apoyo, sin ningún tipo de injerencia político-institucional externa. El desarrollo de estas labores de conducción requiere de una *estructura organizacional* y de un *equipo funcional* amplio, diversificado y especializado en cada una de las diferentes tareas que abarcan. Y su estructuración no se logra apenas con un cambio normativo u organizacional meramente formal, sino que implica un esfuerzo financiero significativo, una estrategia instrumental adecuada para vencer las inevitables resistencias burocráticas y de una temporalidad extensa.

En tercer lugar, existe un *profundo desconocimiento gubernamental –y político– acerca de las prácticas y mecanismos corruptivos de la policía*. Los gobiernos –y la dirigencia política en general– ignoran los extendidos y sofisticados intersticios institucionales mediante los cuales en el grueso de las policías han montado un “dispositivo corruptivo articulado en función básicamente de la reproducción de un sistema de recaudación ilegal de fondos provenientes de actividades irregulares o delictivas protegidas o reguladas por la propia institución policial o algunos de sus sectores o grupos integrantes” (Véase Sain 2010a; Sain, 2010b; Latorraca, et al., 2003; Dewey, 2011). Existe un presentimiento generalizado acerca de la existencia de sobornos, retornos y peajes en la vida institucional de la policía que derivan tanto de la *corrupción institucional o cupular* como de la *corrupción regulato-*

ria del delito.<sup>11</sup> No obstante, se ignoran los detalles y la envergadura real de la corrupción policial entendida como *práctica/dispositivo*; las acciones institucionales mediante las cuales se reproduce; las condiciones que la favorecen; el uso y distribución que se hace de los fondos apropiados ilegalmente, inclusive, el financiamiento de parte de las deficiencias presupuestarias que pesan sobre la institución; y el impacto que todo esto tiene en el desarrollo institucional de la policía. Y, en ese marco, se desconoce que, en lo sustantivo, *las resistencias y acciones desestabilizantes interpuestas por los núcleos más activos de la policía a los procesos reformistas responden casi exclusivamente al interés por preservar y reproducir esos dispositivos corruptivos que le aportan una enorme cantidad de fondos de origen ilegal*. Lo que sí saben los gobiernos es que todo proceso reformista implicaría inevitablemente la visibilización y desarticulación de los dispositivos corruptivos de la po-

---

**11** En el primero de los trabajos citados anteriormente he distinguido dos *modalidades de corrupción policial*. En primer lugar, “la ‘corrupción institucional o cupular’, materializada en una amplia trama de acciones llevadas a cabo por los estratos superiores de la policía responsables de la administración general y de la ejecución presupuestaria de la misma”, y que “comprende hechos que van desde los actos de cohecho y malversación de fondos públicos hasta las diferentes modalidades de sobornos, dádivas o compensaciones dinerarias o materiales siempre derivadas de actores o empresas vinculadas a la labor policial, entre lo que despuntan los ‘retornos’ provenientes de los proveedores del Estado”. Por otro lado, “la ‘corrupción regulatoria del delito’ basada en el control, la complicidad o la protección policial de ciertas actividades delictivas altamente rentables y cuya expansión y consolidación tiene a dicha regulación como condición estructural necesaria e indispensable” (Sain, 2010a).

licía<sup>12</sup> y, por ende, generaría una contestación extorsiva y probablemente violenta de los sectores policiales más conservadores.

En cuarto término, los gobiernos, aunque no tengan una noción acabada de lo que es e implica una reforma policial, vislumbran que constituye un *proceso institucional complejo* cuyo desarrollo no le reportaría ningún tipo de *rédito político tangible e inmediato*. Esa complejidad deriva de dos cuestiones fundamentales. Por un lado, se trata de un proceso de *temporalidad larga*, es decir, que requiere de un desarrollo institucional extenso en el tiempo y que esa temporalidad ciertamente superaría la duración de su propia gestión gubernamental. Por otro lado, configura un proceso institucional atravesado por un amplio nivel de *incertidumbre* y con *resultados y efectos inciertos*, por ser intangibles y difícilmente medibles. En definitiva, para los gobiernos, la reforma policial no constituye un emprendimiento político atractivo.

En suma, para el mundillo político, la reforma policial configura un proceso intrincado, difícil, caro, seguido de respuestas extorsivas y sin réditos políticos a la vista, mientras que la policía está ahí, labora cotidianamente, no hay que crearla ni dotarla de medios y, además, está presta a resolver los problemas de gobernabilidad sectorial que tanto deslumbran a los políticos.

---

**12** Ello no sólo supondría la ruptura de los negocios criminales altamente rentables que son protegidos por la policía sino también la posibilidad cierta de que algunos –o muchos– jefes o efectivos policiales comprometidos o intervinientes en el dispositivo corruptivo terminen acusados penalmente y hasta encarcelados.

Para los gobernantes, cuya gestión es constantemente escrutada y examinada por la sociedad, los opositores y los medios de comunicación, sus orientaciones y decisiones políticas están determinadas por la *factibilidad* y *utilidad* de las políticas y estrategias que viabilizan, así como también por la *eficacia simbólica* de las mismas. Como lo destaca Garland, sus decisiones “están fuertemente determinadas por la necesidad de encontrar medidas efectivas y populares que no sean visualizadas por el público como signo de debilidad o como un abandono de las responsabilidades estatales”. Es por ello, que las iniciativas políticas de los gobiernos en materia de seguridad “son frecuentemente reactivas, desencadenadas por eventos particulares y deliberadamente partisanas” y, por lo tanto,

... tienden a ser apasionadas e improvisadas, construidas en torno a casos impactantes pero atípicos y a estar más preocupadas de ajustarse a la ideología política y a la percepción popular que al conocimiento experto o a las capacidades comprobadas de las instituciones (Garland, 2005: 192).

En un contexto así, las rupturas reformistas sólo han sido contempladas cuando fueron *inevitablemente necesarias*. Y ello ocurrió cuando, ante situaciones políticas críticas, los costos políticos –electorales, de legitimidad y/o de estabilidad– que debían afrontar los gobernantes por mantener y reproducir el desgobierno político, la policialización de la seguridad y el autogobierno policial eran significativamente mayores que los beneficios deri-

vados de la gobernabilidad policial de los conflictos y que los obstáculos instrumentales resultantes de un proceso reformista.

### 3. Nueva policía y reforma policial

En la Argentina, la *reforma policial* implica la *construcción de nuevas instituciones policiales* a partir de la *reestructuración de las viejas policías*. Se trata de un complejo proceso de construcción de *nuevas policías con los dispositivos y recursos humanos, organizacionales, financieros y funcionales de las viejas policías*.

Las policías actuales son organizaciones arcaicas e inadecuadas para el desempeño eficaz de las labores institucionales que demandan las problemáticas de la seguridad pública y, en particular, frente a los desafíos derivados de las actividades de *control de los delitos*. La *transformación del fenómeno criminal* en nuestro país, signada por el crecimiento de los delitos, de la violencia criminal y la consolidación de modalidades complejas de criminalidad organizada, impone nuevos retos al Estado. Uno de ellos es el de conformar y poner en funcionamiento servicios policiales altamente especializados en la prevención, conjuración e investigación de los delitos en todas sus manifestaciones. Sin embargo, las bases doctrinarias, las estructuras organizacionales, las dinámicas funcionales y las prácticas institucionales de las policías existentes resultan, en general, anacrónicas frente a la transformación del fenómeno criminal. Son ineficientes en el desempeño de sus labores e ineficaces en la prestación del servicio de seguridad que tienen formalmente

asignado. Tal como en la actualidad se estructuran y desarrollan sus labores, constituyen *agencias institucionalmente inviábiles*.

Ahora bien, en este complicado contexto, existen dos cuestiones que han permanecido soterradas en la perspectiva política –y también académica– de la *reforma policial*. En primer lugar, no se ha desandado conceptual e institucionalmente en qué consiste *la reforma policial como proceso de cambio organizacional complejo*. Y, en segundo lugar, no se ha indagado sustantivamente cuáles son *las condiciones de desarrollo y profundización de los procesos institucionales reformistas*.

### 3.1. ¿Qué es la reforma policial?

Durante los últimos años, se ha abusado del concepto de *reforma policial* para hacer referencia a procesos o intervenciones que, en verdad, no parecen constituir justamente una reestructuración policial. Al interior de las propias instituciones policiales, ha primado una *visión incrementalista* asentada en la consideración de que la reforma policial consiste básicamente en el aumento de los recursos humanos, operacionales y infraestructurales de la institución *tal cual está*, es decir, sin postular cambios en la *organización* y en el *trabajo policial* concreto.

Fuera del ámbito policial, en la esfera política se impuso una *visión progresista* que identificó a la reforma policial con un conjunto de cambios orientados a la *detección y/o reducción de las prácticas abusivas y corruptas* que caracterizaban a las instituciones policiales. Por un lado, esos cambios se limitaban a la conformación de un siste-

ma integral de *control interno de los abusos y la corrupción policiales*. Y, por otro lado, debían implicar la reestructuración del sistema de *formación y capacitación policial*. Con alguna ingenuidad, se postulaba que estas mudanzas organizacionales en materia de control interno y educación policial irían a disparar procesos de reestructuración organizacional y doctrinaria que permitirían la articulación de nuevas prácticas institucionales en la policía (véase Sain, 2010c: 56 y ss.).

Más recientemente, se ha extendido en ciertos ámbitos políticos y en determinados medios periodísticos, una *concepción cosmética* de la reforma policial que la limita a un conjunto de discursos y divulgaciones institucionales favorables a producir cambios en la policía. Se califica como reforma policial el repudio a la corrupción y al autogobierno policial y la reivindicación de la conducción política sobre la policía, pero sin que esa narración enmarque o sea acompañada por acciones efectivas tendientes a traducir esos designios en cambios institucionales concretos sobre la organización y el trabajo policial. Ello configura una suerte de *declamacionismo reformista* sin cambio institucional. También se le llama reforma policial a la mera formulación de estrategias y planes de cambio institucional que en escasas ocasiones son objetos de implementación y evaluación, o lo son parcialmente y de manera acotada en sus alcances y/o en su temporalidad, dando forma a un recurrente *formulacionismo reformista*.

Por cierto, ampliar las bases organizacionales de las policías actuales y reproducir sus prácticas no es una reforma policial. Tampoco lo es la conformación de un

dispositivo de control policial ni los cambios en el sistema educativo policial. Y, más allá de las buenas intenciones, la declaración política y la formulación de planes de intervención sobre la policía de ninguna manera constituyen por sí mismo una reforma policial sino que son apenas una manifestación de voluntad y un proyecto institucional.

Una *reforma policial* configura un proceso diversificado y complejo de *reestructuración doctrinaria, orgánica y funcional* asentado en un conjunto de *cambios institucionales*<sup>13</sup> producidos en cinco dimensiones fundamentales:

---

**13** Los *cambios institucionales* de una reforma policial implican mudanzas en cuatro niveles básicos. En primer lugar, constituyen *cambios normativos* orientados a la reformulación de las *bases jurídicas del sistema policial* en todo lo atinente a las leyes, decretos reglamentarios, resoluciones y disposiciones constitutivas y/o regulatorias de la estructura orgánica, funcional y doctrinal de la policía o algunos de sus aspectos o instancias componentes. En segundo término, configuran *cambios organizacionales* tendientes a reconvertir la *estructura organizativa del sistema policial* en lo relativo al conjunto de los organismos, dependencias y/o unidades de dirección y administración, operativas y de apoyo de la policía, o de algunos de sus componentes, así como a sus autoridades, composición y demás aspectos orgánicos-funcionales. En tercer lugar, constituyen *cambios procedimentales* basados en la reestructuración de los *procesos y protocolos procedimentales del sistema policial* mediante los cuales la policía en su conjunto y sus diferentes componentes orgánicos específicamente desarrollan y ejecutan las misiones, funciones, labores y tareas institucionales. Y, finalmente, en cuarto término, suponen *cambios funcionales* asentados en la reestructuración de las *prácticas institucionales del sistema policial* en todo lo atinente a dos aspectos fundamentales, esto es, a las *rutinas institucionales* expresadas en el conjunto de modalidades de

1. Las *funciones de la institución policial y del trabajo policial*, esto es, la labor institucional efectivamente desempeñada por la policía mediante la determinación de las misiones institucionales fundamentales de la misma.
2. La *organización policial*, dada por la estructura orgánica de la institución policial en su conjunto y los dispositivos procedimentales de la misma, todo ello en función del perfil funcional adoptado y del desarrollo de las labores básicas de dirección y administración, por un lado, y de operaciones policiales, por el otro.
3. La *profesión policial*, que abarca la modalidad de ingreso el ingreso institucional; los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones del personal policial; el escalafón policial y sus respectivos agrupamientos y especialidades, la carrera profesional del policía y sus perfiles básicos; los grados jerárquicos; el ejercicio de la superioridad; la ocupación de los cargos orgánicos, las promociones y ascensos; el sistema de evaluación profesional; el sistema de selección, el régimen de haberes y los subsidios; las licencias y las franquicias; los reclamos y recursos, y el cese en la relación de empleo, entre otros.

---

acción y hábitos prácticos desenvueltos por los integrantes del sistema policial en el desempeño de sus actividades y labores; y a los *basamentos simbólicos –cultura institucional–* comprensivos del conjunto de concepciones, valores e interpretaciones que sustentan los integrantes del sistema policial acerca de la seguridad pública, sus problemáticas, la institución policial, sus labores y su inserción en la misma.

4. La *educación policial*, constituida por los diferentes parámetros e instancias de formación de base y de capacitación profesional de la institución policial.
5. El *control policial*, materializado en los dispositivos y procedimientos de control funcional de abusos y acciones corruptivas así como de evaluación de desempeño y de impacto del trabajo policial.

Estas dimensiones son las *instancias estructurantes* de la institución policial y, en consecuencia, un proceso de reforma policial supone el rediseño y reestructuración de las mismas. ¿Qué funciones va a desarrollar la policía?, ¿qué tipo de labores se va a llevar a cabo para cumplir con las funciones policiales?, ¿qué clase de dispositivo organizacional es adecuado para el desarrollo de aquellas funciones y labores policiales?, ¿qué tipo de profesión policial resulta apropiada para el diseño funcional y organizacional de la policía?, ¿cuáles deben ser las bases educativas adecuadas a la formación y capacitación necesaria para el perfil funcional, organizativo y profesional de la policía?, ¿qué tipo de mecanismos y dispositivos de control funcional son los ajustados al perfil funcional, organizativo y profesional de la policía y, en particular, al tipo de trabajo policial concreto que se lleve a cabo? Estos interrogantes dan cuenta de los ejes de una reforma policial.

El puntapié inicial de este proceso es el *diseño institucional de la nueva policía*, es decir, la elaboración del *proyecto institucional de cambio organizacional*. Para ello, es necesario tener en cuenta dos condiciones. Por un lado, la formulación del modelo de nueva policía debe tener como punto de partida un claro y adecuado *diagnóstico*

*institucional* de la situación doctrinaria, organizacional y funcional de la vieja policía que será objeto de la reestructuración y a partir de la cual se iniciará el proceso de cambio institucional. Y, en ese marco, ese diagnóstico debe ser muy preciso en cuanto a las funciones, organización, profesión, educación y control policial, ya sea referido a las bases normativas y orgánicas de estas dimensiones y, principalmente, a las prácticas institucionalizadas que se reproducen cotidianamente en cada una de ellas. Por otro lado, debe suponer un *diseño secuencial* debido a que cada una de esas dimensiones debe ser bosquejada y formulada sobre la base del contenido de la dimensión inmediata anterior.

El punto de partida es el diseño del *perfil funcional* de la policía, es decir, las funciones básicas que debe desarrollar la policía y las diferentes *especialidades policiales* resultantes de esas funciones. De esto deriva todo lo demás. El diseño del *perfil organizacional* de la institución dependerá del espectro de funciones institucionales formuladas en la fase anterior. Si bien no existe un modelo universalmente válido de organización policial, las alternativas de diseño organizacional dependerán del conjunto de funciones que la institución va a desarrollar. No todo esquema organizacional resulta adecuado para el desarrollo de determinadas funciones. Es decir, la matriz organizacional de la policía dependerá del conjunto de funciones que la policía debe afrontar en su vida institucional. A partir de ello, y sólo a partir de ello, es posible llevar a cabo el diseño del *perfil profesional* de la policía en cuyo marco se deberán establecer los diferentes *agrupamientos o escalafones* y sus correspondientes *carreras profesionales*,

todo ello como resultado del tipo de especialidades funcionales y organizacionales determinadas en las fases previas. No hay modalidades de profesionalización policial que sean universales, agnósticas e independientes del tipo de policía que se pretende conformar desde el punto de vista funcional y organizacional. Esto es, el tipo de profesionalización depende del tipo de policía adoptado –distinguido por especialidades y agrupamientos. De ello, surgirán concretamente los agrupamientos y/o escalafones y las carreras correspondientes a ellos, con sus propios grados jerárquicos, modalidades de ejercicio de la superioridad, sistema de ascensos y promociones, sistema de selección y de evaluación profesional, y régimen laboral.<sup>14</sup> En la secuencia siguiente, debe hacerse el diseño del *perfil educacional* de la policía. Los parámetros y modalidades de formación y capacitación policial son específicos y dependen del perfil profesional de cada especialidad. Las destrezas y competencias profesionales de base y continuas son diferentes de acuerdo con esos perfiles profesionales especializados, o sea, cada especialidad policial requiere de un tipo especializado de forma-

---

**14** Por ejemplo, un policía de seguridad preventiva desarrolla un conjunto de labores sustantivamente diferente del que desarrolla un policía de seguridad compleja abocado a la identificación y conjuración de organizaciones criminales complejas. El policía de seguridad preventiva puede especializarse, a su vez, en diferentes labores, tales como patrullaje o control preventivo, mantenimiento del orden público u operaciones especiales. Cada una de estas especialidades deben componer agrupamientos y/o escalafones diferenciados en cuyo marco se deberían estructurar carreras profesionales diferentes y especializadas.

ción y capacitación, y ello sólo es posible diseñarlo una vez que se hayan elaborado los perfiles profesionales de la policía. Finalmente, se debe llevar a cabo el diseño del *perfil de control* de la policía. El sistema de inspección, fiscalización, evaluación y juicio administrativo del trabajo policial es también específico y diferenciado según las especialidades. En efecto, las potencialidades, incentivos y condiciones habilitantes de prácticas o actos funcionales de carácter abusivo o corruptivo derivan del tipo de trabajo policial articulado según las especialidades profesionales.

Pues bien, para que este esfuerzo de diseño institucional sea viable, el *proyecto institucional de nueva policía no debe ser exagerado*, es decir, debe responder a las condiciones de posibilidad del cambio institucional previsible. Si existiera una brecha considerable entre el proyecto institucional y las condiciones de desarrollo del cambio institucional, el proceso reformista podría fracasar.

Sin dudas, como se dijo, el aspecto fundamental del que debería partir el proceso institucional de cambio está dado por el diseño del *perfil funcional* de la nueva policía. Y ello debería asentarse en una suerte de *minimización funcional* tendiente a instituir la *problemática delictiva como eje funcional estructurante de la policía*, posicionando el *control de los delitos*, es decir, la *prevención, conjuración e investigación* de los delitos,<sup>15</sup> como las *únicas* labores insti-

---

**15** La *prevención* comprende las acciones policiales tendientes a impedir, evitar, obstaculizar o limitar los delitos en el ámbito jurisdiccional de referencia. La *conjuración* abarca las acciones policiales tendientes a neutralizar o contrarrestar en forma in-

tucionales de la misma. Esto implicaría excluir de las funciones de la policía todo tipo de labor ajena al control de los delitos y restringir las actividades de dicha institución a las labores de prevención, conjuración e investigación de los mismos, convirtiendo a la policía en un *servicio altamente especializado* en esas funciones.

Se trata de poner fin a las *policías polirubros* abocadas a atender numerosísimas funciones y labores estatales totalmente extrañas al control de los delitos y, en cuyo marco, estas tareas han sido devaluadas y secundarizadas. Ello ha desvirtuado el trabajo policial y ha favorecido la dilapidación de una significativa cantidad de recursos humanos, operacionales, infraestructurales y financieros para atender esas funciones cuando, en verdad, todo ello debería utilizarse en el control de la criminalidad.

En este marco, la policía debería poseer dos misiones o ejes funcionales básicos. Por un lado, la *seguridad preventiva* consistente en la planificación, implementación, coordinación y/o evaluación de las actividades y operaciones policiales, en el nivel estratégico y táctico, orientadas a prevenir y conjurar e investigar los delitos cometidos en el ámbito jurisdiccional competente. Esto comprende el *control policial preventivo* materializado en las intervenciones policiales tendientes a prevenir, conju-

---

mediata los delitos en el ámbito jurisdiccional de referencia que estuvieran en ejecución, hacerlos cesar y evitar consecuencias ulteriores más lesivas y gravosas. Y la *investigación* implica las acciones policiales tendientes a conocer y analizar los delitos, sus modalidades de manifestación y sus condiciones de tiempo y lugar, sin perjuicio de las responsabilidades jurisdiccionales como auxiliar en la persecución penal de delitos.

rar y hacer cesar delitos mediante acciones de patrullaje y vigilancia en espacios públicos y/o de inspección y verificación de personas y objetos sensibles para la seguridad pública; el *mantenimiento del orden público* mediante las intervenciones policiales tendientes a prevenir, conjurar y hacer cesar situaciones de desórdenes graves o delitos durante grandes manifestaciones o concentración de personas; y las *operaciones especiales* llevadas a cabo mediante las intervenciones policiales tácticas y especiales tendientes a conjurar y hacer cesar situaciones críticas de alto riesgo o a garantizar intervenciones preventivas especiales. Por otro lado, la *seguridad compleja* consistente en la planificación, implementación, coordinación y/o evaluación de las actividades y operaciones policiales, en el nivel estratégico y táctico, orientadas a prevenir, conjurar e investigar las actividades y acciones delictivas complejas cometidas por grupos criminales organizados en el ámbito jurisdiccional competente.

### 3.2. Condiciones políticas de la reforma policial

Las reformas policiales, en tanto procesos complejos de cambios institucionales, requieren de dos condiciones indispensables. Por un lado, una *estrategia de poder* que apunte a crear y/o generar las condiciones y alianzas que hagan viable los cambios deseados. Y, por otro lado, los *dispositivos institucionales* especializados en la gestión de los asuntos de seguridad pública y, puntualmente, en temas policiales. No hay reforma policial sin un *equipo reformista con capacidad y poder político-institucional* para llevarla a cabo.

Todo proceso reformista se desenvuelve en un contexto signado por numerosas e intrincadas condiciones internas y externas adversas. Desde el punto de vista interno, es decir, *organizacional*, el proceso de reforma cuenta con la resistencia mayor o menor de los actores y agentes internos –algunos con fuertes alianzas externas– que se benefician con la vieja policía y, por ende, repudian los cambios anunciados o iniciados y lo hacen con un relativo poder de veto, presión y/o extorsión, en medio de la indiferencia o pasividad de numerosos actores internos que no repudian el cambio o lo apoyan pero no llevan a cabo ningún tipo de acción a favor de su desenvolvimiento o de la neutralización de los conservadores. Desde el punto de vista externo, es decir, del *apoyo institucional*, el proceso de reforma se anuncia y/o transita en medio de la ignorancia de la clase política y, a veces, del desinterés de las autoridades gubernamentales, lo que hace que al proceso de transformación institucional se le preste una atención selectiva atenuada o insignificante; de la inexistencia –casi segura– de apoyo administrativo y financiero adecuado a los cambios institucionales proclamados, como si éstos se pudieran desenvolver sin inversión y sin un soporte administrativo excepcional, tratándose justamente de un proceso institucional extraordinario; y de la ausencia de dispositivos y equipos de gestión, bajo la creencia de que las reformas institucionales se desenvuelven por sí mismas con el sólo hecho de ser diseñadas y/o formuladas o por resultar de una efusiva declamación de voluntad política que se diluye rápidamente cuando decae el efectismo de su declamación.

La gestión exitosa de estas condiciones adversas requiere de la construcción de un relativo *poder institucional* que deriva de la inteligente combinación de acciones en dos dimensiones básicas:<sup>16</sup>

1. La *dimensión política* en procura de la construcción de los *apoyos y alianzas políticas* brindadas al proceso institucional de reforma de parte del gobierno administrativo, el parlamento, los partidos políticos, las autoridades judiciales así como por la sociedad civil, la prensa y las organizaciones no-gubernamentales.
2. La *dimensión organizacional* orientada a la generación de *apoyos y alianzas internas* derivada de las intervenciones llevadas a cabo en el interior la institución policial en cuanto a los mandos superiores y al personal medio y subalterno, siempre en procura de doblegar las resistencias y construir alianzas.

El desempeño político eficaz en estas dos dimensiones es fundamental debido a que en todo proceso de reforma policial, las alianzas y apoyos políticos, institucionales y organizacionales son generalmente tenues y fugaces, mientras que los actores internos y externos favorables al fracaso del proceso reformista y a la reproducción del esquema institucional tradicional son relevantes y activos. Doblegar el accionar de estos actores sin que el esfuerzo político e institucional para ello genere condiciones adversas a la decisión superior de reformar la policía es uno

---

<sup>16</sup> Este esquema, al que se añade la dimensión estratégica abordada más arriba, es una adaptación de Moore (1998).

de los principales desafíos instrumentales para llevar a cabo el proceso reformista.

Todo esto requiere de amplias *destrezas gubernamentales*. Sin embargo, éstas no siempre están presentes en los equipos reformistas o lo están limitadamente. Lo complejo de estos procesos de cambio institucional es que la reforma policial tiene como condición de desarrollo la creación de las habilidades gubernamentales sin las cuales dichas reformas no podrían ser viabilizadas, estabilizadas y/o consolidadas. Son los inconvenientes que se deben afrontar por no contar con equipos gubernamentales especializados en la gestión política de la seguridad pública y en los asuntos policiales. Lo cierto es que el éxito o el fracaso, en la construcción de esas capacidades gubernamentales, redundan en la creación de *condiciones políticas favorables o constrictivas* para el proceso político-institucional de reforma policial.

Por lo tanto, el desafío de conformar *dispositivos institucionales* específicamente abocados a la gestión de los asuntos policiales es indispensable para llevar a cabo la reforma policial. Hace un tiempo, Carlos Matus señaló con sagacidad que, en América Latina, “la dirigencia política tiene una especial ceguera para comprender la importancia de la baja capacidad de gobierno”. Pero lo destacable de su planteo crítico es que esa ceguera se manifestó en “la concentración unilateral y obsesiva de la atención por el proyecto de gobierno y el completo olvido de la capacidad de gobierno” (Matus, 2008: 23-24).

En Argentina, con relación a la reforma policial, la ceguera mediante la cual se dejó de lado cualquier tipo de consideración acerca de la *capacidad de gobierno* para

producir los cambios institucionales ha sido recurrente. Para numerosos políticos y funcionarios, sólo alcanza con el anuncio o la declamación del cambio o, para los más audaces y de miradas más progresista, resulta suficiente la mera elaboración y formulación de un plan. Nada más.

En la esfera gubernamental, se ha naturalizado irresponsablemente la creencia de que el ejercicio de la conducción política de las instituciones policiales requiere apenas de la manifestación o declamación de la voluntad o intención de ejercerla así como de la reformulación de ciertos esquemas organizacionales y la actualización de algunas normas regulatorias. Dicho de otro modo, los gobiernos creen que la apropiación política de las funciones de *dirección superior* y *administración general* de las policías, que históricamente fueron ejercidas por sus mismas cúpulas durante décadas mediante amplias y complejas estructuras administrativas y de apoyo, es factible apenas con la declamación oficial y con algunos pocos cambios normativos y organizacionales.

El abandono de estas miradas institucionales míopes constituye una condición necesaria para abordar de manera más adecuada el desarrollo de un proceso reformista, debido a que éste sólo es posible si es diseñado, conducido y evaluado por las autoridades superiores del gobierno, lo que requiere de:

1. La manifestación y desarrollo activo de una clara y firme *voluntad política de conducción institucional* de la seguridad pública y, especialmente, del proceso de reforma policial.

2. Los *conocimientos técnico-profesionales* necesarios sobre los asuntos de la seguridad pública y, en particular, aquellos referidos a la reforma institucional de referencia.
3. La ineludible *aptitud operativo-instrumental* para diseñar, implementar y evaluar eficientemente las políticas y estrategias de reforma policial.

Por lo tanto, *la reforma policial tiene como primer y principal componente la construcción y/o vigorización de las instancias gubernamentales específicamente abocadas al gobierno de la seguridad pública y, en su marco, a la dirección y desarrollo de la reforma policial.*

Para que los gobiernos puedan desarrollar una conducción eficiente de las policías deben construir las *capacidades institucionales* necesarias para ello en dos aspectos básicos (Sain, 2010c):

1. La *dirección superior* de la policía, que comprende la *planificación estratégica* de la institución; la *coordinación y evaluación* de las estrategias y acciones institucionales en materia de seguridad preventiva y/o seguridad compleja; la *gestión del conocimiento* institucional; la *dirección orgánica* de la institución mediante el diseño, elaboración, formulación, supervisión, evaluación y/o actualización de los protocolos y procedimientos generales en materia de inteligencia criminal, operaciones policiales y logística policial; la estructura operacional y la composición y despliegue de las dependencias y unidades componentes de aquella; la formación y capacitación policial; la es-

tructura y el despliegue del personal policial; el sistema logístico e infraestructural policial; las relaciones institucionales de carácter técnico-policial; y la *dirección funcional* de la institución mediante la planificación, dirección, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de las operaciones y acciones policiales de seguridad preventiva y compleja.

2. La *administración general* de la policía, que comprende la *gestión administrativa*; la *gestión de los recursos humanos*; la *gestión económica, contable y financiera*; la *gestión presupuestaria*; la *gerencia patrimonial e infraestructural*; la *asistencia y asesoramiento jurídico-legal*; y las *relaciones institucionales* de la misma.

Si el conjunto de estos aspectos o la mayoría de ellos son desarrollados por las propias cúpulas policiales entonces se perpetúa el *autogobierno policial*. En cambio, si los gobiernos políticos conforman –aunque sea de manera paulatina e inicialmente rudimentaria– ciertas capacidades institucionales mediante las cuales estas labores comienzan a ser ejercidas, coordinadas y/o supervisadas por los funcionarios políticos abocados en la gestión de la seguridad, el autogobierno policial empieza a diluirse y la política comienza a apropiarse de la conducción de esas policías.

#### 4. Hitos promisorios

Durante los últimos años, en la Argentina, se produjeron algunos hechos con relación a los asuntos policiales que resultan *hitos promisorios* en vista de una eventual refor-

ma institucional del sector. Se trató de acciones o procesos institucionales de diferente porte, envergadura y profundidad pero que permitieron poner en tela de juicio y derruir ciertos supuestos básicos subyacentes del modelo tradicional de gestión policial de la seguridad.

El primero de esos hitos fue llevado a cabo durante el primer año de la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007) y estuvo caracterizado por la decisión política de *despolicializar las protestas sociales* y ejercer la *conducción directa de la Policía Federal Argentina*, principal fuerza federal de seguridad.

Por un lado, Kirchner abandonó la impronta punitiva que había signado las gestiones anteriores en el control de las protestas sociales y, en medio de un contexto de amplia movilización y conflictividad social expresada en centenares de acciones colectivas de protesta realizadas cotidianamente en las grandes ciudades del país y, en particular, en la Ciudad de Buenos Aires, inauguró una *estrategia de tolerancia y persuasión* hacia las organizaciones sociales movilizadas, lo que, por cierto, fue rechazado por numerosos dirigentes peronistas aliados al propio gobierno que sustentaban una mirada más tradicional favorable al control represivo. Para viabilizar esta nueva modalidad de gestión de esas conflictividades, emitió órdenes muy expresas a las policías actuantes y puso en funcionamiento una serie de mecanismos de supervisión de las mismas. Con ello, el mandatario evitó que la intervención disuasiva de la policía en el control de las grandes manifestaciones y protestas sociales desembocara en hechos de violencia con secuelas fatales (Sain, 2011b).

Por otro lado, Kirchner ejerció una férrea conducción de la Policía Federal Argentina. Revisó individualmente los legajos personales de los nuevos integrantes de la cúpula de esa fuerza y lo hizo con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), lo que constituyó un hecho novedoso y una expresión de que el gobierno no sería conivente con la corrupción o los abusos policiales; evaluó la labor de los jefes policiales designados al frente de las Comisarías de la Ciudad de Buenos Aires sobre la base de una serie de parámetros de desempeño para cada jurisdicción; echó del cargo al Jefe de la fuerza, Comisario General Roberto Giacomino, cuando se comprobó la participación de éste y de un grupo de jefes policiales en una seguidilla de actos de corrupción; creó un programa de administración civil de la totalidad de las compras, contrataciones y decisiones administrativas relativas a la ejecución del gasto de las fuerzas policiales y de seguridad federales, quitándole estas funciones a sus propias cúpulas; llevó a cabo una amplia *purga* institucional en cuyo marco se produjo el descabezamiento casi completo de la cúpula de la Policía Federal Argentina, dando de baja, pasando a retiro y poniendo en disponibilidad a más de 550 jefes y altos oficiales (Sain, 2011b).

El segundo hito estuvo dado por la *conformación y puesta en funcionamiento de la Policía de Seguridad Aeroportuaria*. En 2005, Kirchner, en medio de una profunda crisis en el ámbito de la seguridad aeroportuaria, decidió transferir orgánica y funcionalmente a la Policía Aeronáutica Nacional, dependiente de la Fuerza Aérea Argentina, desde el ámbito del Ministerio de Defensa a la esfera del Ministerio del Interior, constituyéndola en la

Policía de Seguridad Aeroportuaria e incorporándola al sistema de seguridad interior. También designó a un *interventor* civil a los efectos de que ejerciera la conducción de esa policía y efectuara las reestructuraciones necesarias para su normalización (Sain, 2011a).

La Policía de Seguridad Aeroportuaria fue diseñada, organizada, puesta en funcionamiento y conducida por un grupo de expertos en seguridad que no eran policías sino que provenían mayoritariamente del medio académico y sustentaban visiones políticas de centro-izquierda. Es decir, no sólo fue la primera policía federal creada en democracia sino que además fue la *primera policía con mando civil*.

La Intervención civil de la Policía de Seguridad Aeroportuaria llevó adelante un proceso institucional con algunas particularidades novedosas. Por un lado, estructuró a esta institución sobre la base de nuevos parámetros doctrinales, organizacionales y funcionales que fueron elaborados y formulados por el equipo de la Intervención y que la diferenciaban significativamente del resto de las policías y fuerzas de seguridad existentes en el ámbito federal. Por otro lado, al tiempo, consiguió desarrollar estrategias eficaces de control de los delitos en el ámbito aeroportuario, particularmente, aquellos protagonizados por organizaciones criminales complejas, incluso a costa de la soterrada reprobación de ciertos circuitos de poder con vinculaciones directas con aquellos grupos criminales.

El tercer hito se concretó en diciembre de 2010 cuando la Presidenta Cristina Fernández (2007-2011) creó el Ministerio de Seguridad y designó al frente del mismo a

Nilda Garré, la que inició una gestión orientada a la *despolicialización del gobierno de la seguridad* y de ejercicio de la *conducción política de las policías* (Garré, 2001).

Uno de los aspectos más innovadores de la nueva gestión ministerial estuvo dado por la manifiesta reivindicación del *gobierno político de la seguridad pública* y del fin del predominio policial en el abordaje de estos asuntos.

*Es necesario consolidar el gobierno político de la seguridad.*

Durante muchos años, la definición de las estrategias para combatir tanto el delito urbano como el crimen organizado fue delegada cómodamente por las dirigencias políticas en las fuerzas de seguridad. Esto implicó que las directivas, las tácticas y los métodos para garantizar la seguridad ciudadana fueran definidos de manera autónoma por organismos que debían haber sido herramientas en la ejecución de una política y no sus órganos rectores. Como correlato de lo anterior, los indicadores para evaluar el desempeño de las fuerzas y los mecanismos para analizar su eficacia, eficiencia y transparencia fueron definidos y gestionados por los propios cuerpos que debían ser monitoreados. El resultado de esto fue la proliferación de lógicas corporativas más preocupadas por la auto-conservación que por la implementación de una política de seguridad consistente en el tiempo. Esto se vio agravado por el hecho de que cada fuerza definió su propia estrategia aislada no sólo de las áreas pertinentes de gobierno sino también de las otras fuerzas, lo que multiplicó la fragmentación y falta de consistencia de las políticas (Garré, 2011).

Nunca un alto funcionario del gobierno federal había hecho un diagnóstico tan acertado de las modalidades tradicionales de gestión política de la seguridad ni había delineado tan enfáticamente la necesidad de su reversión mediante la apropiación política de aquellas labores que durante décadas habían estado en manos de las cúpulas policiales, inclusive durante gran parte de las gestiones kirchneristas.

A tono con esos designios, la Presidenta Cristina Fernández ordenó, mediante el *Decreto 864/11*<sup>17</sup> de fines de junio de 2011, el “Operativo Unidad Cinturón Sur” en cuyo marco se dispuso que un conjunto de unidades operacionales de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina desplazarán a los efectivos de la Policía Federal Argentina de dos regiones de la Ciudad de Buenos Aires a los efectos que ejercieran *las funciones de policía de seguridad y las tareas de prevención e investigación de los delitos* de las zonas asignadas. El día 4 de julio, unos 2.500 efectivos de aquellas fuerzas de seguridad quedaron a cargo del patrullaje y la investigación del narcotráfico en siete barrios del sur de la Ciudad de Buenos Aires. En total, fueron 2.500 gendarmes y prefectos que reemplazaron al personal de la Policía Federal.<sup>18</sup> Si bien se indicó que el operativo de referencia apuntaba a *optimizar* la seguridad de la ciudad mediante el refuerzo operacional de estas fuerzas de seguridad, en verdad, se

decidió el reemplazo de los efectivos de la Policía Federal Argentina porque sobre ellos pesaba la sospecha de que protegían actividades ilegales expandidas en esas zonas, en particular, las consolidadas redes de narcotráfico.<sup>19</sup> Fue la primera vez, desde la instauración democrática, que otras fuerzas de seguridad reemplazaban a la Policía Federal Argentina en sus labores básicas dentro de la Capital Federal.

En suma, estas experiencias configuraron verdaderos *hitos rupturistas*. Más allá de que sólo la conformación y puesta en funcionamiento de la Policía de Seguridad Aeroportuaria constituyó, en sí mismo, una reforma policial, las tres experiencias han tenido ciertas características comunes que resultan relevantes con relación a los asuntos abordados.

En verdad, no se inscribieron en el marco de políticas o estrategias institucionales asentadas en diagnósticos institucionales adecuados y en la consideración de que conducir políticamente a las policías y modernizarlas mejoraría la calidad institucional en la gestión política de las conflictividades. Al contrario, se trataron de respuestas reactivas a hechos puntuales que dieron lugar a situaciones de *crisis política* en las que, como se dijo, los gobernantes percibieron un *esmerilamiento* –concreto o potencial– de su legitimidad o estabilidad política. En los tres casos, las decisiones gubernamentales fueron respuestas a desmadres policiales generalmente vinculados a hechos de corrupción.

---

<sup>17</sup> Publicado en: *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 29 de junio de 2011.

<sup>18</sup> Diario *Clarín*, Buenos Aires, 4 de julio de 2011.

---

<sup>19</sup> Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 de julio de 2011.

Sin embargo, fueron el resultado de *decisiones políticas no constreñidas por las orientaciones o intereses policiales* sino, más bien, contrarias a ello e incluso venciendo diferentes modalidades de resistencia o contestación mafiosa de parte de los sectores policiales reaccionarios. Por lo tanto, significaron un *quiebre de la inercia institucional* signada por el desgobierno político y la policialización de la seguridad pública, y una manifiesta *apropiación política de la gestión de la seguridad y de la conducción de las policías*.

Asimismo, se produjeron coyunturas con una *alta visibilidad pública de las deficiencias institucionales de la policía* en el cumplimiento de sus labores así como de las *prácticas corruptivas y/o abusivas* de la misma. Ello generó una manifiesta *debilidad institucional de la policía* y favoreció su *subordinación fáctica a la política*. Como consecuencia de ello, han sido coyunturas en las que se produjo una *significativa legitimación social al proceso reformista y a la apropiación política de la seguridad pública*.

En definitiva, estos hitos pusieron en evidencia que, cuando media la voluntad política, se formulan planes de intervención más o menos adecuados y se constituyen equipos de gestión relativamente eficientes y eficaces, *las autoridades políticas son capaces de gestionar la seguridad pública y conducir a las instituciones policiales, y de vencer exitosamente las resistencias y contestaciones políticas y policiales contrarias a la asunción política del gobierno de la seguridad*, quebrando así el mito policialmente construido de que la seguridad es un asunto policial que únicamente puede ser gestionado por el comisariato. También pusieron en evidencia que *la reforma policial es posible, al menos, en el contexto y bajo las condiciones señaladas*.

## 5. Lo importante es la política, no la policía

En el ámbito federal de nuestro país, la *reforma policial* es una *tarea pendiente*. Y, quizás lo sea, porque implica un cambio institucional mucho más amplio y complejo que la reestructuración doctrinaria, organizacional y funcional de las policías y fuerzas de seguridad federales. Por cierto, *reformar la policía supone reformar la política* o, más precisamente, *reestructurar las modalidades tradicionales de vinculación establecidas entre la clase política y, más específicamente, las autoridades gubernamentales, por un lado, y la institución policial, por el otro* (Sain, 2008: cap. 5; 2010c: cap. 3).

Los gobernantes han esquivado cualquier tipo de abordaje de la reforma policial probablemente porque *resisten verse a sí mismo*, ya que la policía se ha constituido como un instrumento de gobernabilidad eficaz de los conflictos sobre la base del aval de la política y como consecuencia de la delegación del poder efectuada por esos mismos gobiernos. Asimismo, la reforma policial, entendida como cambio organizacional complejo, tiene como requisito necesario la construcción de una *amplia capacidad de gestión política* de parte de las autoridades gubernamentales encargadas de darle curso a esos cambios y de doblegar las restricciones y obstáculos que surjan o se interpongan. Pero esto no formó parte de las consideraciones habituales que se establecieron al respecto. He aquí el principal desafío político de la reforma policial.

Tal como están estructuradas y como desarrollan sus labores, *las policías y fuerzas de seguridad federales no constituyen herramientas útiles para una gestión democrática*.

ca de la seguridad pública. No obstante, persuadidos de la importancia de que los gobiernos y las sociedades democráticas cuenten con servicios policiales adecuados a la gobernabilidad democrática de los conflictos, es necesario *construir nuevas policías*.

Ello, en la Argentina, implica necesariamente *rediseñar la institucionalidad policial federal*, la que, lejos de conformar un sistema integrado, constituye un conglomerado de organizaciones *de encierro* que de manera conjunta participan en los desfiles marciales en los que se conmemora algún aniversario patrio o institucional. Por lo demás, cada una de ellas constituye un *ethos* autónomo ante las autoridades políticas y un enclave autogobernado en cuanto a su vida institucional interna. Durante las últimas décadas, el desarrollo institucional de estas policías y fuerzas de seguridad en cuanto a sus labores institucionales, estructuras organizacionales, trazos culturales y doctrinarios, bases profesionales, sistemas de educación y mecanismos de control, fue decidido y gestionado por sus cúpulas sin ningún tipo de ingerencia gubernamental. Ello ocurrió inclusive con la recientemente creada Policía de Seguridad Aeroportuaria, cuyos parámetros doctrinarios, orgánicos y funcionales son totalmente desconocidos por las autoridades gubernamentales.

En este marco, los ejes del rediseño institucional podrían ser los siguientes:

1. La creación de una *Agencia Federal de Seguridad Compleja* abocada al abordaje y control policial de la criminalidad organizada.
2. La creación de la *Policía Nacional* especializada en el mantenimiento del orden público y el control de las grandes manifestaciones.
3. La conformación de *servicios policiales preventivos especializados* que estén abocados a las labores de control preventivo y de operaciones especiales en los ámbitos fronterizos; portuarios, fluviales y marítimos; aeroportuarios; y ferroviarios.
4. La transferencia de los servicios de seguridad preventiva e investigación de la Policía Federal Argentina a la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo con un plan institucional de traspaso.

Cada policía y fuerza de seguridad federal cuenta con unidades y secciones lánguidas, anacrónicas e insuficientes para llevar a cabo labores de control de la delincuencia organizada. Sus acciones se llevan a cabo con escaso nivel de integración y/o coordinación respecto de las otras áreas operativas de la institución de pertenencia y con un altísimo grado de fragmentación respecto de las otras instituciones. Cada una de ellas desarrolla su propia estrategia institucional. Además, algunas de esas dependencias están total o parcialmente cooptadas por una agencia extranjera dedicada a la *lucha contra el narcotráfico* –en su país– y, por ende, no responden –o lo hacen limitadamente– a los mandatos institucionales de sus conducciones formales.

Por su parte, los gobernantes nacionales no se han mostrado proclives a crear un organismo abocado al

control de la criminalidad organizada porque sospechan que los grupos criminales complejos que operan en nuestro país pueden tener algún tipo de vínculo con el poder político –local, provincial o nacional–, económico –empresas, sindicatos– e institucional –policías, jueces, fiscales– y temen a las consecuencias institucionales y políticas del accionar de dicho organismo. Además, existen agencias de seguridad e inteligencia nacionales e internacionales manifiestamente interesadas en impedir que la Argentina cuente con un organismo nacional de control del crimen organizado porque consideran que ello provocaría una relativa pérdida de influencia o de poder propio. Y la capacidad de incidencia y persuasión de estas agencias sobre los sucesivos gobiernos nacionales ha sido determinante.

La consecuencia de estos desajustes institucionales es que la Argentina no cuenta con un *dispositivo policial unificado* a nivel federal específicamente abocado al control de la criminalidad organizada que, sin dudas, se encuentra en expansión en nuestro país. La creación de la *Agencia Federal de Seguridad Compleja* apuntaría a constituirlo y para ello debería integrarse con algunas dependencias fundamentales. En primer lugar, una sección de *inteligencia criminal compleja* dedicada a la producción de información y análisis táctico y estratégico sobre los grupos criminales organizados y sus actividades. En segundo término, una sección de *investigación criminal* conformada por un servicio de agentes dedicados a la identificación, conjuración y desarticulación de los grupos criminales organizados. Y, en tercer lugar, una sección de *operaciones especiales* abocadas al desarrollo de interven-

ciones tácticas especiales para conjurar y desarticular a las organizaciones, producir detenciones, incautaciones, secuestros, etc.

La integración de esta agencia debería hacerse mediante el traspaso de los recursos humanos, operacionales e infraestructurales de las secciones especializadas en el control de la criminalidad organizada existente en las policías y fuerzas de seguridad federales.

Asimismo, algo análogo ocurre con el mantenimiento del orden público y el control de las grandes manifestaciones, labores institucionales que en la actualidad constituyen aspectos fundamentales en la gestión de la seguridad pública democrática. Ellas requieren de la intervención de servicios policiales especializados sólo cuando cualquier forma de movilización, manifestación o protesta colectiva deriva en hechos delictivos o atentatorios contra la paz social y la convivencia ciudadana. En la actualidad, estos servicios son brindados por diferentes secciones de las policías y fuerzas de seguridad federales de manera fragmentaria y contando con doctrinas, procedimientos, esquemas operacionales, logísticas y estructuras de mandos completamente diferentes.

La conformación de un dispositivo policial unificado a nivel federal para atender este conjunto de tareas requiere de la creación de lo que podría llamarse *Policía Nacional*. Pero su integración orgánica debería llevarse a cabo con el traspaso de los recursos humanos, operacionales e infraestructurales de los servicios especializados en mantenimiento del orden público actualmente existentes.

Otro aspecto clave de la modernización de la institucionalidad policial federal debería conllevar la conforma-

ción de *servicios policiales preventivos especializados* en el control preventivo –vigilancia y patrullaje– y las operaciones especiales en los ámbitos fronterizos; portuarios, fluviales y marítimos; aeroportuarios; y ferroviarios, mediante las dependencias abocadas a estos tipos de labores pertenecientes a la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y una nueva Policía de Seguridad Ferroviaria, respectivamente. Estas policías y fuerzas de seguridad policiales estarían especializadas exclusivamente en el desarrollo de estas tareas de seguridad preventiva.

Durante los últimos años, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina tuvieron diferentes desarrollos institucionales en el que diversificaron sus funciones bajo el entendimiento de que, de ese modo, se fortalecían institucionalmente. Mediante esta perspectiva, devaluaron el conjunto de labores de seguridad que tuvieron asignadas desde sus orígenes y que, frente a la transformación de la criminalidad en esas esferas, resultan fundamental reforzarlas y volver a colocarlas como el eje estructurante de sus respectivas organizaciones. Asimismo, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, volcada recientemente a desarrollar una labor lánguida en materia de seguridad preventiva, también debería fortalecer el desarrollo de estas tareas dentro de la esfera aeroportuaria. Finalmente, se debería crear una Policía de Seguridad Ferroviaria que desarrollara las labores de seguridad preventiva en el ámbito jurisdiccional federal de los ferrocarriles y subterráneos de la región metropolitana.

Por último, se impone como fundamental transferir gradualmente el conjunto de dependencias y unidades

de la Policía Federal Argentina actualmente abocadas a la seguridad preventiva y a la investigación criminal al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los efectos de integrar la Policía Metropolitana, excluyendo de ese traspaso aquellas áreas dedicadas a la seguridad del Estado y al control de la criminalidad compleja y/o de los delitos de carácter federal, que deben permanecer en la órbita del Estado federal a los efectos de que el gobierno nacional asegure la vigencia y aplicación efectiva de las normas federales y los intereses del Estado nacional en materia de seguridad pública.

El mantenimiento y fortalecimiento de la Policía Federal Argentina tal como se encuentra actualmente responde a una especulación política de poca monta cuyos hacedores no deberían dejar de tener presente las condiciones institucionales que condujeron a los asesinatos de Mariano Ferreyra y de los ocupantes del Parque Indoamericano. En cualquier momento, los *desmadres* institucionales de las policías ocasionan problemas severos a los propios políticos que han decidido otorgarles el gobierno de la seguridad.

Ahora bien, nada de esto sería posible sino mediante la concreción de un amplio *pacto político y social de seguridad democrática* entre el gobierno y los actores político-partidarios y sociales –organizaciones no gubernamentales, organismos de derechos humanos, sindicatos y centros académicos y universitarios, entre otros– comprometidos con la seguridad democrática, orientado a constituir una instancia de consulta, asistencia y apoyo a las políticas e intervenciones en materia de seguridad y, en particular, a las reformas institucionales que se im-

ponen en el sector y que mayoritariamente superarían el calendario político de un mandato gubernamental.

Pero lo más importante es aquello a lo que menos se le presta atención, ya sea por desconocimiento, por temor o por ser progresista de manual, con ataques de pánico a los cambios reales. En primer lugar, tener claro que *una reforma policial es un cambio organizacional integral*, de realización gradual o por choque, pero que implica la reestructuración de las funciones, la organización, las bases profesionales, la educación y el control de la institución. Todo ello debe implicar el abandono de las visiones parciales, mojigatas y externalistas que consideran que se están reformando las policías porque se cambian algunas de esas cosas con mucha alharaca, poca incidencia en la matriz institucional de las viejas policías y sin una perspectiva integral con un claro *proyecto institucional de nueva policía*, en el marco de un *rediseño del dispositivo policial federal*. En segundo término, crear una *estrategia de poder* que viabilice el proceso reformista, combinando inteligentemente el diseño estratégico antes señalado con la gestión política y la gestión organizacional. Y, en tercer lugar, saber que lo primero y más importante por hacer, junto con el diseño institucional de reforma policial, es la *conformación de un dispositivo de gestión política* –constituido con políticos y funcionarios– con significativos *conocimientos técnico-profesionales* sobre los asuntos referidos a la reforma institucional de la policía y con amplia *capacidad operativo-instrumental* para diseñar, implementar y evaluar eficientemente las políticas y estrategias de

reforma policial. Sin esto, aunque haya voluntad política presidencial y una clara intencionalidad ministerial a favor del cambio institucional en las policías, no habrá reforma policial y triunfarán los conservadores con uniforme y sin uniforme.

Desde la conformación del Ministerio de Seguridad y con la llegada de Nilda Garré a su titularidad, el gobierno nacional está en una posición inmejorable para encarar un proceso reformista *de verdad*, no discursivo. Resta saber si Cristina Fernández está dispuesta a abordar los asuntos de la seguridad pública a tono con el conjunto de transformaciones políticas, sociales y económicas que signaron su primera gestión presidencial y la de su predecesor, Néstor Kirchner. O, más precisamente, si el “modo de gobernar que sistemáticamente desafía material y simbólicamente a los grupos sociales históricamente establecidos como el poder real en Argentina” (Mocca, 2011), tal como lo encarnó el kirchnerismo durante los últimos años, comprende también la desarticulación de las policías como instrumentos de *disciplinamiento* social punitivo de los sectores populares, de descriminalización fáctica de los delitos de los poderosos y de regulación ilegal de los delitos de alta rentabilidad, en miras de la conformación de policías para la gestión democrática de los conflictos. No debería perderse de vista que el único imperativo para ello es que las principales víctimas del desgobierno político y la policialización de la seguridad son los pobres, como siempre.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Briscoe, Iván (2008).** *La proliferación del “Estado paralelo”*. Madrid: FRIDE, Documento de Trabajo n° 71, octubre de 2008.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2008).** *Derechos Humanos en Argentina: informe 2008*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_ (2009). *Derechos Humanos en Argentina: informe 2009*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_ (2010). *Derechos Humanos en Argentina: informe 2010*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_ (2011). *Derechos Humanos en Argentina: informe 2011*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Dewey, Matías (2011).** “Al servicio de la comunidad... delictiva”, en revista *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires: año XI, n° 142, abril de 2011.
- Garré, Nilda (2011).** “Buscamos un cambio de paradigma en el tema de seguridad” (entrevista), en *Debate. Revista Semanal de Opinión*. Buenos Aires, 20 de mayo de 2011.
- Garland, David (2005).** *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Latorraca, Martín, Hugo Montero, Hugo y Carlos Rodríguez (2003).** “Política y corrupción policial”, en *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires, mayo de 2003.
- Massoni, José (2011).** *Estado de la corrupción en la Argentina y en el mundo 1990-2011*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Matus, Carlos (2008).** *El líder sin estado mayor. La oficina del gobernante*. San Justo, Argentina: Universidad Nacional de La Matanza.
- Mocca, Edgardo (2011).** “Lo que vendrá”, en *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires, noviembre de 2011.
- Moore, Mark (1998).** *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Pita, María Victoria (2010).** *Formas de morir y formas de vivir. El activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires: Editores del Puerto/CELS.
- Sain, Marcelo Fabián (2008).** *El Leviatán azul. Política y policía en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_ (2010a). “La corrupción policial”, en *Revista Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (2010b). “La policía, socio y árbitro de los negocios criminales”, en *Revista Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (2010c). *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- \_\_\_\_ (2011a). “Cambio institucional y nueva policía en Argentina. La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2009)”, ponencia presentada en el *V Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública “Participação e território na segurança pública”*, organizado por el *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, Brasilia, Brasil, 13-15 de mayo de 2011.
- \_\_\_\_ (2011b). “El amague. La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)”, ponencia presentada en el *VI Congreso Argentino de Administración Pública “Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”*, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), Resistencia, Chaco, 6 y el 8 de julio de 2011.
- Simonetti, José (2010).** *Ilegalidad del poder, crimen, política, economía y exclusión*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (2000).** *Derecho penal. Parte General*, Buenos Aires: Ediar. 



**EL CRIMINÓLOGO Y LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE SEGURIDAD  
Y CONTROL DELICTIVO**

*Luis Gerardo Gabaldón*

**Resumen** Este trabajo discute el perfil de los profesionales de la criminología y su vinculación con otras disciplinas, para explicar sus potencialidades, dificultades, fortalezas y debilidades en el análisis de causas y consecuencias de la delincuencia y su control. Si bien supuestos y teorías provienen usualmente de otras disciplinas y su objeto de estudio es frecuentemente disputado, mientras los resultados de los programas de tratamiento y prevención son exiguos y poco alentadores, el criminólogo cuenta con una visión integradora sin compromiso con métodos o exigencias rígidos de desempeño profesionalizante, a la vez que dispone de capacidad de comunicación informada sobre la delincuencia y potencialidades de negociación, pudiendo articular con diversos actores y agencias la formulación de planes, programas y proyectos. De este modo, en el área de las políticas públicas de seguridad, puede contribuir a crear conocimiento, rescatar el que se encuentra disperso, organizarlo, hacerlo disponible y ponerlo a circular entre la audiencia social, participando en el diseño, propuestas, ejecución y evaluación de iniciativas para la gestión social en materia de delincuencia y de control social.

**Palabras clave** criminología, control delictivo, gestión ciudadana, políticas públicas de seguridad.

**LUIS GERARDO GABALDÓN** es profesor titular de Derecho Penal y Criminología en las Universidades de Los Andes, Mérida, y Católica Andrés Bello y profesor visitante en la Universidad de Nuevo México, 1997. Formó parte de la Comisión Nacional para la Reforma Policial. Ha publicado: *La pericia sobre la personalidad del imputado* (1976), *La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela* (1978), *La percepción social de la ley penal* (1978), *Control social y Criminología* (1987), *Legitimidad y sociedad* (1989), *La policía en el vecindario* (1990), *Control social y justicia penal en Venezuela* (1996), *Violencia urbana, perspectivas de jóvenes transgresores y funcionarios policiales en Venezuela* (2001), *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural* (2003) y *Delincuencia económica y tecnologías de la información* (2004).

[luisgerardogabaldon@gmail.com](mailto:luisgerardogabaldon@gmail.com)

# El criminólogo y las políticas públicas de seguridad y control delictivo

## 1. ¿Qué es un criminólogo?

**Hace 32 años iniciaba** un artículo sugiriendo que los criminólogos eran personas que desarrollaban una actividad intelectual reiterada destinada a estudiar, enseñar y opinar sobre los fenómenos de la delincuencia, la desviación social y las medidas adoptadas para enfrentarlas (Gabaldón, 1979: 9). Hoy añadiría que esa actividad constituye un cuerpo de conocimientos relativos a la descripción, constantes, predicción, respuesta social, pronóstico y consecuencias, a nivel individual y colectivo, de conductas definidas por instancias públicas de autoridad como susceptibles de ser penalizadas. La reformulación, sin embargo, no varía el acotamiento del campo temático de la criminología, que desde sus comienzos, y luego de los desarrollos de la década de 1970 conducentes a la perspectiva del etiquetamiento y a la criminología crítica, se concentra en el estudio de las causas del comportamiento delictivo o de la desviación gravemente censurada y de los procesos de control social que permiten definir, individualizar, detectar, restringir o suprimir dichas formas de comportamiento (Gabaldón, 1987).

En aquel artículo destacaba que la criminología en Venezuela se había refugiado en el ámbito universitario, preferentemente en las escuelas de derecho, asumiendo un perfil enciclopédico concentrado en la acumulación de experiencias recogidas en otros sitios, sin producir investigación con rigor metodológico y sin salir de una especie de catarsis intelectual, más bien un soliloquio profesoral ante una audiencia cautiva de estudiantes. Eso se podría deber a la frustración percibida por no ser reconocida y no incidir en la gestión social. Desde aquella época varias cosas han cambiado: se creó una escuela de criminología en la Universidad de Los Andes, que paulatinamente ha determinado una mutación en

la manera de pensar a los delincuentes y a la reacción social entre sus estudiantes, comparados con sus vecinos de la escuela de derecho; se ha desarrollado un cuerpo de investigación empírica relevante sobre las instancias de control social formal, en algunos casos pionero y de punta en relación con otros países de esta región del mundo; se ha abierto un debate sobre la cuestión de la inseguridad y la delincuencia, fomentada por el incremento notable de las tasas delictivas, particularmente de índole violenta, en los últimos 25 años; se ha avanzado en experiencias de gestión pública que demandan conocimiento informado para aplicar y legitimar iniciativas de control delictivo, y; se ha creado una Universidad Experimental de la Seguridad, que en el mediano plazo desarrollará menciones y entrenamiento profesional en áreas afines aunque independientes del servicio policial.

La situación de alguna manera ha variado; pero ¿ha variado el perfil del criminólogo? Sobre el particular pienso que las actividades de los intelectuales se configuran conforme a las demandas sociales, que son más apremiantes y más dinámicas que los cambios curriculares. Pienso, además, que el perfil de los profesionales de la criminología y su vinculación con otras disciplinas afines puede ayudar a explicar las potencialidades, dificultades, fortalezas y debilidades de sus practicantes en el campo de la elaboración intelectual, el análisis de causas y consecuencias de la delincuencia y los programas de gestión social para minimizar sus efectos. Por ello comentaré brevemente cómo percibo dicha vinculación con las disciplinas que tradicionalmente han estado asociadas a la

criminología, esto es, la medicina, la psicología, la sociología, el derecho y el trabajo social.

El criminólogo comparte con el médico el interés por las bases biológicas del comportamiento, algo que fue el puntal de la criminología en su nacimiento como disciplina autónoma, en el último tercio del siglo XIX. Con el desarrollo de la genética y la bioquímica, durante el siglo XXI los estudios sobre las relaciones entre biología y criminalidad se fortalecerán, si bien no se vislumbra en la actualidad algo que se pueda denominar una teoría biológica de la criminalidad. Otros conceptos que ha prestado la medicina a la criminología son los de pronóstico, vinculado a las predicciones sobre éxito o fracaso de medidas alternativas a la encarcelación, el de tratamiento, que si bien ha entrado en crisis desde hace décadas constituyó la justificación ideológica del programa de intervención criminológica durante muchos años, y los de prevención primaria, secundaria y terciaria, de naturaleza epidemiológica, que han orientado reflexiones sobre la extensión, cobertura y seguimiento de planes de contención delictiva. Sin embargo, y particularmente en el momento actual, el criminólogo se separa del médico en su resistencia a concebir los comportamientos delictivos como patológicos o como síntomas de alguna enfermedad y en su rechazo a la saturación de *tratamientos* mediante elementos opuestos, que en la medicina han orientado la alopátia y han permitido desarrollar el concepto de saturación medicamentosa.

Con el psicólogo el criminólogo comparte su interés por la personalidad, por la motivación y por los meca-

nismos de aprendizaje, perspectivas que vienen de la psicología y que se encuentran en la base de las teorías criminológicas más populares en la actualidad, tanto para la explicación de la conducta delictiva como para la proposición de cambios conductuales, incluyendo el denominado comportamiento prosocial. La *prevención* en Criminología, tanto en sentido general como especial, positiva o negativa, está anclada en los conceptos psicológicos de refuerzos positivos y negativos, tanto en la perspectiva de la contención inmediata (modificación de conducta) como mediata (desarrollo evolutivo), así como en la disuasión a través de la función intimidativa de la pena. Sin embargo, el criminólogo se aparta del psicólogo en que este último ha desarrollado una verdadera dependencia de los tests y las pruebas psicométricas, casi todos petrificados por décadas y vinculados a diagnósticos de capacidades bélicas, desde antes de la Segunda Guerra Mundial. Tampoco comparte con los psicólogos los constructos imaginarios y la especulación sobre estructuras mentales, resistentes a la verificación empírica y que constituyen, en casos, verdaderas camisas de fuerza para la teorización y la práctica profesional.

El criminólogo comparte con el sociólogo su interés por lo macroscópico y las visiones totalizadoras y generalistas. Conceptos recurrentes en criminología, como *desorganización, marginalidad, exclusión, privación relativa e injusticia social* provienen de la reflexión sociológica. También comparten ambos profesionales una visión redentora de la humanidad y la idea de perfectibilidad (ancladas en sus orígenes al trabajo de Comte, fundador de la sociología en el primer tercio del siglo XIX), así como

conceptos vinculados al desempeño sistémico del medio social, como *equilibrio, eficacia social, funcionalidad y conflicto*. Sin embargo, el criminólogo toma distancia de la ilimitada confianza del sociólogo en el cambio social, siendo en este sentido más prudente y realista, a la vez que de las perspectivas sistémicas y de la asumida disolución del individuo en el hecho social, propias de la sociología, y frente a las cuales el criminólogo asume una posición menos determinista y más pragmática, mayormente orientada hacia los cambios observables y a corto plazo.

Con el abogado comparte las definiciones del delito y los procedimientos de intervención, aspectos que guardan relación con el derecho sustantivo y adjetivo. Si bien la criminología no da por sentadas, en particular dentro de la perspectiva crítica, las definiciones legales, en cuanto al mandato profesional del criminólogo para su operación inmediata, bien sea en materia de contención o reforma o para aplicar indicadores de éxito o fracaso, resulta inevitable recurrir a las definiciones legales. Sin embargo, se separa del abogado en el dogmatismo jurídico y el fetichismo legal, tan propios de este último. El método criminológico es la antítesis de la dogmática jurídica, en el sentido que construye y desarrolla su objeto de conocimiento por observación e inducción, y no por lógica deductiva, aunque esta última sea necesaria para la elaboración de teorías. Por otro lado, el desafío del poder de las leyes está en la base de toda reflexión política, necesaria para que la criminología construya conceptos y proponga explicaciones y soluciones. Además de todo ello, el criminólogo no está vinculado a la cultura auto-

rreferencial de los abogados ni a su predominante ignorancia interdisciplinaria.

Finalmente, con el trabajador social el criminólogo comparte dos conceptos y principios de acción desarrollados por aquél profesional: el estudio de casos y la intervención. Mediante el primero de ellos se han desarrollado las entrevistas, las historias de vida y la misma *anamnesis* criminológica, que ha sido tan importante en los estudios clínicos, todos estos desarrollos muy vinculados a la reconstrucción psicosocial del autor y a la elaboración de perfiles delictivos. Mediante la intervención en el trabajo social se ha avanzado en criminología con los programas de seguimiento y evaluación de proyectos, y la labor de los delegados de prueba ha estado estrechamente vinculada al estudio del caso. No obstante, el criminólogo se aparte del trabajador social por cuanto éste último tiende a ser un operador sin referentes teóricos o ideológicos precisos, mientras el primero *criba* su intervención y evaluación mediante un marco teórico sobre la conducta delictiva.

De la discusión antecedente derivan varias condiciones del trabajo criminológico que podrían apreciarse como *debilidades*. El criminólogo es un *generalista*, ocupándose de la conducta delictiva y la desviación grave, sus respuestas y consecuencias, pero sin adentrarse profundamente en ninguna de las disciplinas especializadas de las cuales proceden los conceptos, categorías y perspectivas fundamentales, sino más bien asumiendo ciertos supuestos y teorías generados y desarrollados fuera de la criminología. Por otra parte, el objeto de estudio de la criminología *es continuamente disputado* en cuanto a su

contenido: los delitos cambian con las legislaciones, entre países y dentro de un mismo país en el tiempo, mientras muchos disputan sobre la criminalización de hecho y de derecho, la justificación del castigo, la represión y la prevención, nociones que resultan mudables e inestables. Finalmente, los resultados de los programas de tratamiento y prevención *son exiguos y poco alentadores*, bien porque las *causas* del delito son difíciles de establecer, bien porque las intervenciones requieren controles en la aplicación y seguimiento difíciles de aplicar, bien porque cuando hay más apremio en cuanto a la delincuencia y la inseguridad existe menos *tiempo y confianza* para la discusión y aplicación de medidas *razonables*, como ha destacado Birkbeck (2004a) comentando los casos de Canadá y Venezuela.

No obstante lo anterior, el criminólogo presenta también *fortalezas* que lo colocan en posición ventajosa al momento de intervenir en la discusión de opciones y políticas: cuenta con una *visión integradora* de enfoques y disciplinas, *no está comprometido con métodos o exigencias rígidos* de desempeño profesionalizante, tiene *capacidad de comunicación informada* sobre la delincuencia, así como potencialidades de *negociación*, sin estar atado a dogmatismos y con posibilidades de *ceder y articular* frente a diversos actores y agencias en la formulación de planes, programas y proyectos. A continuación trataré de establecer la conexión entre dichas capacidades ocupacionales y las políticas públicas, que suponen, como premisa, un *discurso plausible y unas opciones de actuación con un grado aceptable de consenso social*.

## **2. Las políticas y el discurso público**

Una política pública es un conjunto articulado de programas para dirigir la acción del Estado con el fin de enfrentar una necesidad o un problema de la población. Estos programas suponen criterios y proyectos a corto, mediano y largo plazo, a fin de que el Estado oriente sus prioridades e inversión para lograr metas definidas y mensurables.

Las políticas públicas se adoptan en cualquier tipo de régimen político, pero su discusión, implicaciones y corresponsabilidad adquieren particular relevancia en una sociedad democrática; en efecto, en este contexto se supone que los ciudadanos deben participar y ser consultados sobre estas políticas, no sólo porque la amplitud es una garantía de legitimidad y reconocimiento, sino porque en sociedades democráticas la acción social supone desagregación en diversas instancias, procurando los acuerdos y la voluntad colectiva para aplicar los programas.

Alguna autora ha destacado que en materia de políticas públicas tiende a haber una polaridad entre la visión del institucionalismo, que propugna reglas y cánones predeterminados para encauzar las decisiones públicas, y la visión de las preferencias individuales, que enfatizaría la consulta abierta y la participación (Kelly, 2003). Esto es una falsa dicotomía, pues los procedimientos son una cosa y las necesidades otra, y la distinción aquí propuesta enmascara la diferencia entre un enfoque elitista y dirigista frente a un enfoque de consulta y participación ciudadana extensa.

Kelly (2003) considera como un problema, en el enfoque de preferencias individuales, el control de las mayorías, las cuales mediante una simple agregación numérica, podrían imponer sus visiones y opciones sobre las minorías, aplastándolas y negándoles un espacio de expresión. Por otro lado, considera que de asumir a las élites como promotoras de las políticas se enfrenta el problema de su inestabilidad y los cambios políticos por la alternabilidad del gobierno, que harían difícil dar continuidad a los planes. También esta dicotomía asume que no es posible generar consensos mínimos de acuerdo a razones culturales, históricas o comunitarias, o bien que el dilema de las políticas se reduce al diseño centralista del Estado o a la preferencia particularista de un determinado grupo en el poder, que logra imponer su voluntad mientras gobierna. En el fondo, la discusión refleja la constatación de entornos autoritarios y poco democráticos, con escasa legitimidad y continuidad en los planes del Estado, que adquieren un carácter inestable y precario. Esta autora también se ha referido a las diferencias entre el nivel descriptivo o positivo de las políticas, que tendría que ver con su análisis en términos de consistencia lógica y articulación, y el nivel prescriptivo o normativo, que tendría que ver con la implementación. Serían cosas distintas y podría haber contraposición. Sin embargo, cabría sostener que la coherencia y consistencia son requisitos para la adecuada implementación, y que la dicotomía no se presenta en cuanto a la oposición entre análisis e implementación, sino entre deseabilidad y factibilidad, que pueden estar en conflicto.

Kelly (2003) también ha sostenido que para ejecutar una política pública se requieren tres condiciones: conocimiento del entorno político, promoción y persuasión y conocimiento del proceso de toma de decisiones. Este modelo fija su atención en los estadios finales para la aplicación de las políticas, suponiendo una mecánica de cabildeo para generar aceptación entre los actores políticos que ejecutan los planes y programas; pero nada dice sobre los mecanismos de consulta, investigación y construcción del conocimiento básico para la generación de las políticas. Si observásemos todo el proceso de definición y discusión de las políticas, podríamos destacar que hay al menos cinco variables que deberían ser consideradas:

1. la identificación de las necesidades a ser satisfechas;
2. la movilización de los grupos de interés;
3. la ideología de los gobernantes y líderes sociales;
4. la sustentabilidad de las opciones; y
5. el consenso social en torno a los planes, programas y proyectos.

Lindblom (1999: 430-435) ha abordado un marco conceptual mucho más completo sobre el sentido y propósito de las políticas públicas, con base en la discusión de lo que se definen como los principios tradicionales que deberían orientar al investigador social en su contribución al proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. Estos principios serían *el interés común*,

asumiendo que hay que evitar particularismos y, sobre todo el partidismo, *la opción realizable*, mediante la cual deberían proponerse cosas que no resulten demasiado costosas y que no discrepen fundamentalmente de las prácticas institucionales socialmente aceptadas, *la formulación clara y sencilla*, articulando discurso y resultados para quienes deben tomar las decisiones, sin problematización, y *la recomendación*, en forma precisa, a quien debe ponerla en práctica. Según Lindblom (1999: 435 ss.) dichos principios no son realistas, estrictamente aplicables o siquiera convenientes, dado que la decisión sobre las políticas no puede corresponder a una tecnocracia ni desarrollarse conforme a parámetros puramente decisionistas. En efecto, según Lindblom, la investigación partidaria, u orientada por intereses específicos y explícitos de los investigadores, de acuerdo a sus valoraciones y creencias, es necesaria, porque sólo de este modo pueden salir a flote las diferencias, hacerse explícitas las distintas maneras de ver un problema y sus consecuencias y evitar la apariencia de un consenso que podría resultar banal. En la confrontación y en la discusión está la base del conocimiento realmente informado. Por otra parte, lo realizable o menos costoso no puede ser el límite de la investigación, pues esto supone aceptar los prejuicios, lo conservador y negar la dinámica social. Las propuestas pueden y deben generar cambios sociales, que son más factibles cuando los discursos cuestionan los principios y modos de vida establecidos para dar paso a alternativas de acción social. Además de ello, la investigación debería dirigirse y orientar fundamentalmente a los ciudadanos y no a las élites o a los grupos en el poder, lo cual resulta-

ría exclusivista y antidemocrático, y en este sentido nunca se debe menospreciar el criterio del ciudadano común, sino que debe contribuirse a su mejor conocimiento para que, disponiendo de mejores herramientas conceptuales y cognoscitivas, la discusión social tenga más amplia base y mejores posibilidades de consolidarse mediante consensos y acuerdos mínimos. Finalmente, la investigación no debería limitarse a las recomendaciones, pues esto la aísla del contexto en el cual se produce el conocimiento, aparte de que los resultados de un solo proyecto o iniciativa pueden ser siempre disputables.

Las reflexiones de Lindblom son muy pertinentes para la discusión de políticas públicas en materia delictiva y para la definición del rol de los criminólogos en dicho proceso. En efecto, en esta materia las políticas tienden a ser generalistas y, de alguna manera, simplificadoras, pues deben ser aceptables para la mayoría de los ciudadanos, y no todos están expuestos a los mismos riesgos o agravios. Por otra parte, dichas políticas no implican compromisos estables y sostenidos, pues los gobiernos cambian y con ellos las ideas sobre control de la delincuencia y seguridad ciudadana. Habría que agregar que estas políticas requieren mucha consulta y articulación para ser legitimadas, es decir, para que cuenten con aceptación y soporte poblacional. Además, pero no menos importante, dichas políticas tienden a defenderse cada vez más como opciones no técnicas, que deberían ser propagadas y asimiladas en forma masiva, incluso, o probablemente con mayor énfasis, entre los segmentos poblacionales menos instruidos, quienes son de ordinario más propensos a exi-

gir y a tolerar respuestas más intensas y desproporcionadas en cuanto al control delictivo.

Otro aspecto que debería ser considerado es el del entorno político social dentro del cual se articula la gestión pública. Ochman (2006) ha descrito tres modelos que habría que considerar a los efectos de plantear estrategias, desarrollar iniciativas, promover acciones y articular agencias a los efectos de definir y aplicar las políticas.

Dentro del denominado *modelo republicano* se apunta a identificar el *interés público* como materia de diálogo, ya que nadie comprende adecuadamente por sí mismo, sin comunicación con sus semejantes. Los asuntos públicos corresponden a la política, que supone mayor conocimiento y participación informados, es decir, con mejores elementos de juicio. La privatización produce un repliegue hacia lo particularista, hacia lo que no es común ni generalizable en la vida, a lo idiosincrático, y por ello definido por los griegos como “vida idiota” (volcada sólo hacia el sí mismo no comunicativo). El derecho sería el medio a través del cual se ejerce la acción estratégica y, mediante sus procedimientos y reglas, la vía a través de la cual circula la comunicación que se transforma en poder administrativo para la ejecución de las políticas. Aquí se postula cierta igualdad y superación de la incertidumbre y la inseguridad, pues la gente a quien agobia la inequidad y la inseguridad no encuentra tiempo o energía para contribuir a la discusión pública.

Dentro del denominado *modelo liberal*, los presupuestos de la gestión pública son autonomía individual, predominio de la justicia sobre el bien común y neutralidad

del Estado. En este modelo se parte del individualismo social, dado que las concepciones sobre lo bueno son inconmensurables e irreductibles, como vivencias particulares de cada quien, independientemente de la cultura común. Las preferencias individuales rara vez o nunca tienden a coincidir. Por otro lado, la justicia como imparcialidad supone que no hay una doctrina uniforme ni comprensiva desde el punto de vista filosófico o moral para los ciudadanos, por lo cual ella asume la forma de procedimientos para lograr acuerdos entre individuos, que conservan valores e intereses diversos. Lo injusto sería lo que deriva de las circunstancias ajenas al individuo, teniendo la libertad prevalencia sobre la distribución de los bienes, y de allí el mote de liberalismo. En este contexto, la cooperación es necesaria para lograr los mínimos aceptables, una vez obtenidos los cuales, los ciudadanos son libres de procurar sus intereses particulares. De este modo, la legalidad y los procedimientos son esenciales para prevenir el abuso de poder, y los derechos históricamente condicionados son defensas frente a las amenazas que representa el poder debido a los avances tecnológicos y al descubrimiento de técnicas de manipulación y control.

Dentro del denominado *modelo comunitario*, la justicia es vista como compensación de un orden moral que se ha degradado. La pertenencia a la comunidad crearía lazos morales y no políticos. La ciudadanía jurídica sirve para relacionarse con el Estado, mientras que la ciudadanía como participación implica la pertenencia a grupos más íntimos. La individualidad contribuye a la creatividad, mientras la comunidad a la estabilidad so-

cial y al desarrollo de virtudes personales y sociales en torno a la idea de cooperación. De este modo, los controles sociales primarios son más importantes que el control social estatal, que resulta más ajeno e impersonal. Las políticas públicas deberían estar alimentadas por el diálogo intracomunitario y por la extrapolación a unidades sociales más amplias e impersonales, aunque no queda del todo claro cómo las opciones pueden generalizarse y extenderse a diversas comunidades. La ciudadanía está anclada en el espacio local, con lo cual se crea el riesgo de promover grupos relativamente cerrados y hasta separatistas, cuando son afluentes y autosuficientes, si bien se reconoce que la propia solidaridad del modelo comunitario debería promover la cooperación intercomunitaria.

En el caso venezolano me parece que actualmente se avanza con fuerza hacia un modelo comunitario dentro de una tradición republicana incompleta o frustrada. Estamos, probablemente, en los albores de la sustitución de un modelo por otro, aunque cuán concluyente y estable sea dicha sustitución es un asunto debatible. En todo caso cabe destacar que, por cuanto el modelo comunitario es refractario a la globalización y al universalismo, las políticas públicas de seguridad deberían ser menos ambiciosas y generales, así como el aparato de justicia formal podría tender a la minimización. Esto es algo que no se ha planteado explícitamente dentro de la discusión de las políticas públicas, aunque subyace en el imaginario colectivo de los gestores públicos en mayor medida, pero también de la mayor parte de la población, quienes evaden, cuando no desprecian o atacan, nociones vincu-

ladas a los sistemas de control social formal como el castigo, la represión, la disuasión y el imperio de la legalidad.

### **3. El discurso moral, las políticas públicas y las respuestas institucionales frente a la delincuencia**

En su estudio sobre 50 años de prensa abarcando el problema de la delincuencia en Venezuela, Birkbeck (2001) comprobó que apenas 6% de los textos ofrecían un discurso práctico (qué hacer) y 6.5% aportaban una descripción sistemática (dimensión cognoscitiva) sobre el problema delictivo. Casi 90% de los textos se apoyaban en un discurso “literario” o “poético”, que está cargado de metáforas y circunloquios, en desmedro de la precisión y la parsimonia. De este porcentaje, el 76% incluye censura moral de la delincuencia o ensalzamiento de quienes se ocupan del tema delictivo. Su conclusión es que el discurso moral es el predominante, pero menos en el sentido de promover cambios o políticas convocando iniciativas y más como melodramatización, denuncia de una situación social negativa y promoción cínica de los propios políticos que hablan del tema. Este análisis sugiere que la tematización de los problemas públicos, y en particular de la delincuencia, no siempre permite organizar propuestas o identificar problemas en sentido constructivo, que promuevan la adopción de políticas públicas para enfrentarlos.

Un análisis sobre los procesos recientes de reforma procesal penal y penal venezolana (Gabaldón, 2002), permite concluir que los cambios legislativos no estuvieron

acompañados por diagnósticos consistentes sobre las situaciones que, supuestamente, justificaban las reformas: éstas se produjeron, bien por la dirección de un grupo elitescos o selecto que asumió la proposición de nuevos modelos legales, o por la acción de diputados que se sintieron alentados para promover cambios legislativos que justificasen su empleo. Por otra parte, muchas investigaciones muestran que las personas desconfían de las leyes, tanto en lo que se refiere a su justificación programática para promover cambios, como en su instrumentación para sancionar las infracciones, siendo la desconfianza mayor entre los sectores populares. Según una evaluación reciente, cerca del 50% de la población considera malo el desempeño de policía, tribunales y fiscalías del Ministerio Público, y sólo cerca de un sexto considera bueno dicho desempeño. Casi el 40% de la población estaría dispuesto a aceptar la pena de muerte para “personas que mantienen en zozobra a la comunidad”, lo cual indica un fuerte apoyo a medidas extralegales extremas de control social (Camardiel, Ávila y Briceño León, 2008).

Las políticas públicas frente a la delincuencia deberían abarcar, bajo el lema de *lucha contra la delincuencia*, no sólo la prevención (evitar que los delitos ocurran en el futuro, o minimizar los efectos de los ya cometidos), sino la respuesta, formal o informal inmediata, que se produce no sólo con miras a evitar la reiteración delictiva sino para consolidar el espacio público de control social formal dentro del Estado. En términos de contenidos, más bien convendría hablar de una política de *racionalización frente a la criminalidad*, que incluya respuestas estrictamente punitivas junto a las medidas preventivas. Se tra-

taría de articular *tanto la prevención como la represión del delito, con los parámetros aceptables, desde el punto de vista jurídico, cultural y moral dentro de una sociedad determinada*, en este caso la venezolana.

En esta materia la participación de los criminólogos resulta crucial. Los principios contenidos en los planes nacionales antidelictivos han variado dependiendo de los gobiernos y del clima académico imperante. Aunque se dice que los académicos son marginales a la política, en el sentido que las decisiones se toman sin consultarlos, el telón ideológico del discurso oficial refleja, de alguna manera, el discurso académico. Esto debido a que se pretende cubrir con racionalidad y carácter científico a la gestión estatal, aunque en la práctica los planes no concuerdan en su ejecución con los enunciados generales.

A partir de 1971, con la creación de la Dirección de Prevención del Delito en el Ministerio de Justicia, se comenzó a introducir en los planes de desarrollo de la nación la cuestión delictiva, con diversos matices y énfasis. Durante el periodo 1971-1975 se insistía en el problema delictivo como algo que reflejaba inadaptación individual, destacándose el peso de las drogas, la desorganización familiar y la influencia de los medios de comunicación social. Durante el periodo 1976-1980 se comenzó a hablar de la marginalidad urbana como problema y de la necesidad de penetrar en áreas pobres con programas estatales de presencia de servicios y detección de problemas, incluyendo vigilancia policial permanente. Aparecieron por vez primera las menciones a la celeridad y la certeza del castigo como factores preventivos y el refuerzo de la fuerza policial, incorporándose al discurso

las cuestiones de la disuasión y la vigilancia. Durante el periodo 1981-1988 se profundizó el discurso sobre la eficiencia judicial y se comenzó a hablar de integrar la población a la lucha antidelictiva, abordándose por primera vez la sensación de inseguridad y la necesidad de generar repudio social hacia la delincuencia. Durante el periodo 1989-2000 se enfatizó la cuestión de la vigilancia y control, fundamentalmente policiales. En esta fase los académicos comenzaron a perder espacio en el discurso sobre la delincuencia, que fue progresivamente ocupado por los políticos pragmáticos y por los funcionarios policiales. El sistema legal comenzó a ser atacado por complaciente, críticas éstas que se han exacerbado a partir de la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal en 1998. Durante el periodo 2001-2007 se ha venido insistiendo en *la restitución y fortalecimiento de lo público como espacio de apropiación por, del y para el interés colectivo*, sugiriéndose como estrategias programas de prevención dirigidos a la comunidad con base en los valores de justicia, defensa de la vida, tolerancia, igualdad de derechos, igualdad de género y respeto de las diferencias, la promoción de seguridad comunitaria y el desarrollo de mecanismos intergubernamentales para el aumento de la cobertura y calidad de los servicios policiales (véase, para una reseña más detallada, Gabaldón, 1987, 2007).

Todos estos enunciados generales carecen de referentes operacionales para el diseño de programas y proyectos y en buena parte son inaplicables o mudan de énfasis debido a la carencia de seguimiento y evaluación, para lo cual se hace preciso disponer de metas alcanzables, planes a largo plazo y criterios de medición de éxito o

fracaso, a fin de apoyar sobre datos confiables cualquier reformulación. Ésta es una tarea para los criminólogos, quienes con sus saberes interdisciplinarios se encuentran en condiciones óptimas para la formulación, seguimiento y evaluación correspondientes.

#### **4. La experiencia de la Reforma Policial venezolana y el aporte de los criminólogos**

La conformación de una Comisión Nacional para la Reforma Policial en Venezuela tuvo, como todo proceso, antecedentes mediatos e inmediatos, tanto de orden normativo como fáctico. Como dato normativo específico cabe destacar la Constitución de 1999, que estableció el principio de corresponsabilidad en la gestión estatal (artículo 4) y definió la seguridad ciudadana como responsabilidad compartida entre el Estado y los ciudadanos (artículo 55), además del mandato contenido en la disposición transitoria cuarta, aparte 9, sobre creación de un cuerpo de policía nacional, si bien la creación de dicho cuerpo no estuvo en la agenda original de la reforma. Otro antecedente para la reforma fue el desarrollo de las policías municipales a partir de 1990 y la necesidad de homologar principios de actuación y gerencia policiales respetando los principios sobre competencias concurrentes establecidos en los artículos 156, numeral 6 (policía nacional), 164, numeral 6 (policía estatal) y 178, numeral 7 (policía municipal) de la Constitución Bolivariana. De hecho, un tema recurrente de la discusión política sobre la gobernabilidad y la policía, en particular a partir de los eventos de abril 2002, fue la necesidad de homologar y reglamentar

la función policial para que dejase de considerarse como una actividad partisana al servicio de intereses locales y de facción (Gabaldón, 2004). Entre los antecedentes inmediatos se pueden citar los escándalos de participación policial en graves hechos delictivos en un periodo de seis meses antes de la designación de la Comisión: masacre de la Urbanización Kennedy en Caracas, cuando varios estudiantes universitarios fueron muertos al equivocarse el blanco de la acción policial, secuestro y asesinato de un empresario en Aragua, con intervención activa de policías regionales y el secuestro y asesinato de los hijos de un próspero comerciante y su chofer en Caracas. Estas condiciones podrían ser definidas como galvanizantes para la denuncia moral que produjo la respuesta social institucional (Birkbeck, 2004b: 399), encarnada en el entonces Ministro de Relaciones Interiores y Justicia, quien promovió, estableció y apoyó decididamente la Comisión Nacional para la Reforma Policial.

La Comisión Nacional para la Reforma Policial trabajó durante nueve meses con una productividad, eficiencia y legitimidad sin precedentes, expuesta por lo demás a los avatares de un año electoral, cuando la ponderación y la imparcialidad pudieron ser amenazadas, y en este sentido enfrentó desafíos equivalentes aunque diversos a los de otros países que han atravesado situaciones de crisis (Gabaldón y Antillano, 2008). Sus productos, publicados entre 2006 y 2007, incluyeron: una reseña completa de las investigaciones sobre la policía venezolana en los últimos 25 años, tanto desde el punto de vista teórico como empírico. Una descripción detallada de rasgos, patrones, organización y conformación de 123

cuerpos policiales en el país existentes para la época. Una revisión y organización de las normas nacionales, estatales y municipales que regulaban el funcionamiento de los cuerpos policiales en el país. Un estudio cuantitativo y cualitativo, con 2.217 encuestas y 8 entrevistas a profundidad, en cuanto a las percepciones policiales sobre la seguridad, el servicio policial, las necesidades de la población y los mecanismos de control y supervisión policiales, entre representantes de la policía uniformada y la Guardia Nacional. Una Encuesta Nacional de Victimización y percepción policial sobre una muestra de 5.946 hogares. Una revisión de 30 programas y centros de formación en el país para policías venezolanos a fin de identificar pautas de instrucción y criterios de entrenamiento policial. Un ensayo de tipología organizacional con base a datos de 40 cuerpos policiales y un estudio detallado de 4 organizaciones policiales en el país. Una revisión del marco constitucional y la regulación de este tema en 11 cuerpos de policía. Un estudio sobre inversión y patrones de gasto entre 18 policías estatales y 48 municipales en el periodo 2003-2005. Una revisión del marco legal y propuestas para un sistema de sanciones y control disciplinario de los cuerpos policiales. Un estudio descriptivo y de tendencias en la principal policía de investigaciones del país y los cambios debidos a la transición del sistema inquisitivo al sistema acusatorio en el procedimiento penal (véase, Gabaldón y Antillano, 2007). Además, emprendió un proceso de consulta concentrada y difusa sumamente ambicioso, procurando la sistematización de datos cualitativos, mediante formatos aplicados a gobernadores y alcaldes, policías, guardias

nacionales, operadores judiciales, defensores del pueblo, comunidades, movimientos sociales, víctimas de abuso policial, niños, niñas y adolescentes, estudiantes, indígenas, campesinos, pescadores, religiosos, trabajadores organizados, empresarios y transportistas, y grupos de alta vulnerabilidad a la acción policial. Todo ello implicó la realización de 121 actividades de consulta con grupos específicos abarcando a 5.429 personas entre mayo y octubre de 2006, fuera de las consultas difusas a través de buzones, telefonía e internet (Achkar y Riveros, 2007). Fue un proceso en el cual, a través de diversos formatos y medios, fueron oídas las voces de 70.000 personas, una cifra sin precedentes en los anales del país, y probablemente internacionales, para contribuir a generar una base de conocimiento sólido sobre la cual anclar una agenda institucional de reforma sostenible en el tiempo.

La relevancia de la investigación criminológica de la Universidad de Los Andes quedó plasmada en el inventario de los estudios sobre la policía en Venezuela, cuando se determinó que las tres cuartas partes de las publicaciones provenían de sus investigadores (Antillano, 2007: 19). Los criminólogos egresados de la Escuela de Criminología de la Universidad de Los Andes tuvieron participación relevante en el Diagnóstico que realizó la Comisión, a través de sus conocimientos técnicos, su vocación de trabajo y su capacidad de articular datos y saberes, habiendo asociado sus nombres a los productos, cuantitativos y cualitativos, que fueron documentados y publicados: la encuesta nacional de victimización, primera a escala nacional con participación del Instituto Nacional de Estadística (Gabaldón, Benavides y Parra, 2007), el es-

tudio sobre las percepciones policiales sobre la seguridad, el servicio policial, las necesidades de la población y los mecanismos de control y supervisión policiales (Monsalve, con colaboración de Benavides y Peraza, 2007), los grupos focales adelantados con grupos de alta vulnerabilidad a la acción policial (Gabaldón y Peraza, 2007) y la sistematización de la consulta a sectores específicos (Madero, et. al, 2007). Mediante estos estudios se innovaron procedimientos para recabar, organizar e interpretar datos, que han trascendido fronteras disciplinarias y han consolidado oportunidades laborales para el trabajo de implementación de la reforma a través del Consejo General de Policía y de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, a partir de 2009. Este proceso es ahora dirigido por un Ministro de Interior y Justicia egresado de dicha Escuela (Consejo General de Policía, 2011). La experiencia constituye un precedente y una promesa para la participación del criminólogo en la definición y aplicación de políticas públicas en Venezuela.

### **5. Participación ciudadana, políticas públicas, conocimiento fundado y la articulación del criminólogo**

Si bien a nivel conceptual se defiende la participación ciudadana como algo deseable para la formulación y seguimiento de políticas públicas en materia de seguridad y policía, existen obstáculos programáticos y prácticos que deben ser superados para hacer efectiva dicha participación. Corresponde a los criminólogos, desde su perspectiva general e integrada, contribuir a allanar los

obstáculos representados por la carencia de conocimiento social informado, la improvisación gubernamental y las debilidades de los mecanismos institucionales para la consulta extensa y orientada de la población.

Por lo que se refiere a la carencia de conocimiento social informado, cabe destacar que cuestiones cruciales vinculadas a la criminalidad, el desempeño del sistema de justicia y la policía resultan difíciles de conocer debido a varias razones, entre ellas: manipulación y falta de transparencia en la información disponible, discursos alarmistas y melodramáticos que oscurecen la realidad del problema, inmediatez emocional de la victimización y el abuso policial, cuando son padecidos directamente, de modo que resulta difícil “tomar distancia para pensar”, conocer las verdaderas proporciones de los problemas y superar el estilo de denuncia y condena moral que enturbia la adopción de medidas sensatas. Las instancias del sistema de justicia penal, y la policía en particular, tienden a ser cerradas y a limitar el flujo de información sobre su desempeño, para no perder credibilidad y para mantener sus pretensiones de exclusividad y preferencia en el manejo de la cuestión delictiva.

En lo atinente a la improvisación gubernamental, debe destacarse la recurrencia de la presentación de problemas y medidas con efectos alucinatorios (Hernández, 1989). Las percepciones de inseguridad y del abuso policial resultan sensibles en la evaluación de la gestión gubernamental y en la presión de la opinión pública organizada, incluyendo la prensa, para la adopción de respuestas a corto plazo. Esto genera acciones con bajo nivel de estudio y sin criterios de evaluación, lo que se ha

denominado “planificación *ad hoc*” (Birkbeck, 1982). Pareciera que una condición para la adopción de políticas públicas más estables y con seguimiento es un descenso de las tasas delictivas, aunque esperar por dicho descenso para discutir las políticas crea un círculo vicioso en cuanto a la discusión socialmente informada sobre la delincuencia y su incidencia en el soporte de medidas de racionalización de la política antidelictiva.

En cuanto a la debilidad de los mecanismos institucionales para convocar consulta extensa, los organismos de planificación y ejecución a nivel ministerial, como lo destacara Lindblom (1999, *supra*) tienden a definir la ejecución de planes y programas como un asunto técnico especializado, actuando usualmente con criterios de élites (aunque esta denominación tiende a desaparecer y existe un discurso de rechazo frente a ella actualmente en Venezuela). Si a esto se añade el partisanismo político, (no partidismo en el sentido propuesto por Lindblom), resulta muy difícil convocar a amplios sectores de la población, incluyendo la oposición política, para participar en la discusión y diseño de estas políticas.

## **6. La mujer en el balcón, o cómo hacer para que se mire hacia adentro de la casa**

Años atrás Manuel López Rey, en el curso de un evento académico celebrado en Caracas, me manifestó su asombro por el conocimiento que los criminólogos latinoamericanos tenían de los autores y temas europeos y norteamericanos, mientras desconocían o ignoraban la producción de sus colegas de la región. Con el adve-

nimiento de internet, Google y Latindex, la excusa de que sus trabajos resultaban inaccesibles ha desaparecido, aunque no el fenómeno destacado entonces por el profesor español. En una muy reciente publicación, por cierto auspiciada por el Consejo General de Policía, Aniyar de Castro (2010) ha escrito un ensayo sobre participación ciudadana y policía comunitaria en América Latina. Sorprendentemente no hay ninguna referencia sobre trabajos o documentos latinoamericanos, excepto un artículo de su propia autoría, mientras se observa una profusión referencial de nombres exóticos, la mayor parte de escasa o marginal relevancia para el tema tratado. Cabría preguntarse, ¿cómo puede ser abordada con sentido y perspectiva la discusión de políticas públicas en materia criminológica sin referencia a las reflexiones, condiciones, entorno y particularidades del país o la región a los cuales deberían ser aplicadas? He allí el desafío actual del criminólogo. Contribuir a crear conocimiento, rescatar el que se encuentra disperso, organizarlo, hacerlo disponible y ponerlo a circular entre la audiencia social, contribuir a aclarar conceptos y a diseñar, proponer y ejecutar propuestas de evaluación de la gestión social en materia de delincuencia y de control social. Para ello es fundamental, sin perder el universalismo del conocimiento, mirar al propio país y a la región, donde se fragua el destino y el futuro.

También hace mucho menos tiempo, dirigiéndome a burócratas del Observatorio Venezolano de Ciencia y Tecnología, expresé que Venezuela era como una mujer asomada en un balcón, pendiente de lo que ocurría en la calle e indiferente frente a lo que se fraguaba con trabajo

y dedicación dentro de la casa. Y concluía que, como sucede con las mujeres, uno no deja de quererlas porque se porten mal. Ahora agrego, algo habrá que hacer con esa mujer en el balcón, para que quienes pasan por la calle se animen a entrar a la casa y vean la riqueza y el trabajo que se están produciendo en su interior.

## REFERENCIAS

**Achkar, Soraya y Amaylin Riveros (editoras) (2007).** *La Consulta Nacional sobre la Reforma Policial en Venezuela: una propuesta para el diálogo y el consenso*. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial.

**Aniyar de Castro, Lola (2010).** "Participación ciudadana y policía comunitaria. El caso de América Latina". En *Policía comunal: conceptos, modelos, experiencias y retos*. Caracas: Consejo General de Policía, pp. 37-48.

**Antillano, Andrés (2007).** "Estudios sobre la policía en Venezuela". En Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano (editores). *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, tomo 1, pp. 19-63.

**Birkbeck, Christopher (1982).** "La planificación de la política antidelictiva en Venezuela: balance y perspectivas". *Revista Cenipec*, 7, pp. 67-123.

**Birkbeck, Christopher (2001).** "El empresario moral venezolano, crítica social e identidad durante la segunda mitad del siglo XX". *Espacio Abierto*, 10, 3, 2001, pp. 373-405.

\_\_\_\_ (2004a). "Experticia y prevención del delito: un estudio comparado de Canadá y Venezuela". *Capítulo Criminológico*, 32, 2, abril-junio 2004, pp. 147-189.

\_\_\_\_ (2004b). "Tres enfoques necesarios para la criminología". *Capítulo Criminológico*, 32, 4, octubre-diciembre 2004, pp. 393-411.

**Camardiel, Alberto, Olga Avila Fuenmayor y Roberto Briceño León (2007).** "Resultados de la Encuesta Nacional de Victimización". En Roberto Briceño León y Olga Ávila Fuenmayor (editores). *Violencia en Venezuela. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2007*. Caracas: Lacso, pp. 135-166.

**Consejo General de Policía (2011).** *Informe de Gestión 2010*. Caracas.

**Gabaldón, Luis Gerardo (1979).** "Criminología académica y praxis criminológica en Venezuela". *Revista Cenipec*, 4, pp. 9-32.

\_\_\_\_ (1987). *Control social y criminología*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

\_\_\_\_ (2004). "Policía y seguridad ciudadana en Venezuela entre 2002 y 2004". *Nueva Sociedad*, 191, mayo-junio 2004, pp. 65-77.

\_\_\_\_ (2007). "Seguridad ciudadana, confianza pública y policía en Venezuela". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias sociales*, 13, 3, septiembre-diciembre 2007, pp. 87-98.

**Gabaldón, Luis Gerardo y Andrés Antillano (2007) (editores).** *La policía venezolana: Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, tomos I y II.

\_\_\_\_ (2008). "Las reformas policiales en Irlanda del Norte y Venezuela: una visión comparada". *Capítulo Criminológico*, 36, 3, pp. 5-27.

**Gabaldón, Luis Gerardo, David Benavides y Yasmely Parra (2007).** "Victimización delictiva y percepción de la policía". En Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano (editores). *La policía venezolana: Desarrollo institucional y perspectivas de reforma*

*al inicio del tercer milenio*. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, tomo I, pp. 307-341.

**Gabaldón, Luis Gerardo y Manuel Peraza (2007)**. “Consulta a grupos vulnerables”. En Soraya Achkar y Amaylin Riveros (editoras). *La Consulta Nacional sobre la Reforma Policial en Venezuela: una propuesta para el diálogo y el consenso*. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 439-478.

**Hernández, Tosca (1989)**. “Los problemas de la legitimación: la legitimación de los problemas sociales”. En Luis Gerardo Gabaldón (editor). *Legitimidad y sociedad*. Caracas: Alfadil, pp. 114-168.

**Kelly, Janet (2003)**. “El Estado, las instituciones y la gente”. En Janet Kelly (coordinadora). *Políticas públicas en América Latina*. Caracas: IESA, pp. 5-28.

**Lindblom, Charles E. (1999)**. “¿Qué tipo de investigación social se necesita para el diseño de políticas?”. En Charles E. Lindblom, *Democracia y sistema de mercado*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 429-470.

**Madero, Arelys, Claudia Ochoa, Esther Rojas, Gilda Nuñez, Jackeline Pacheco, Natalie Carrillo, Rotsen Price y Pedro Pablo Fanega (2007)**. “Consulta a sectores específicos”. En Soraya Achkar y Amaylin Riveros (editoras). *La Consulta Nacional sobre la Reforma Policial en Venezuela: una propuesta para el diálogo y el consenso*. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 37-63.

**Monsalve, Yoana (con la colaboración de David Benavides y Manuel Peraza) (2007)**. “Visión de los policías sobre su función y desempeño”. En Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano (editores). *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, tomo 1, pp. 267-303.

**Ochman, Marta (2006)**. “Alternativas teóricas de la participación ciudadana en las decisiones públicas”. En Fredy Mariñez Navarro (compilador). *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. México: Limusa, pp. 75-104. 



**LA LEY QUE CREÓ LA POLICÍA  
METROPOLITANA DE LA CIUDAD  
DE BUENOS AIRES**

*Gabriel Ignacio Anitua*

**Resumen** Se describen los pormenores políticos que rodearon la sanción de la ley de creación de un cuerpo de policía local en la ciudad de Buenos Aires. Luego se describe críticamente dicha ley, que dice inspirarse en modelos comunitarios y de cercanías, pero que remite a un modelo tradicional y excluyente. El autor critica a la ley haber perdido la oportunidad de fijar controles internos y externos a los cuerpos policiales, así como seguir los mandatos constitucionales de descentralización y de participación ciudadana. Finalmente se hace hincapié en la improvisación de los políticos, general en esta materia, especialmente visible en el llamado “Plan Integral de Seguridad”.

**Palabras clave** Policía, comunidad, seguridad, política, controles.

**GABRIEL IGNACIO ANITUA** Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona, Master “Sistema penal y problemas sociales” de la Universidad de Barcelona, diploma de Estudios Avanzados en Derecho Penal en la Universidad del País Vasco, abogado por la Universidad de Buenos Aires y licenciado en Sociología por la misma Universidad. Becario pre-doctoral del Gobierno Vasco, en la UPV de San Sebastián (1997-1999), y post-doctoral de la Fundación Humboldt, en la Johann Wolfgang Goethe de Frankfurt (2004-2005). Estancia de investigación en la University of Middlesex de Londres (2004). Actualmente es profesor adjunto regular de Derecho Penal y Procesal Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, del posgrado en esa misma Universidad. También es profesor en el doctorado en Derecho Penal y Criminología de la Universidades Pablo de Olavide (Sevilla) y de Nuevo León (Monterrey). Autor de los libros *Justicia Penal Pública* (2003), *Historias de los pensamientos criminológicos* (2005), *Ensayos sobre enjuiciamiento penal* (2010), entre otros. Tras haber desempeñado tareas en diversas reparticiones de la justicia penal de la Argentina, trabaja actualmente como secretario letrado de la Defensoría General de la Nación.

[ianitua@fibertel.com.ara](mailto:ianitua@fibertel.com.ara)

# La ley que creó la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires

## 1. Las discusiones y juegos políticos y parlamentarios

**Aquí se analizará** la ley que decidió la conformación de una fuerza policial metropolitana. Pero también me detendré en las previas discusiones parlamentarias y otras de tipo político que se realizaron de cara a la opinión pública, todas las cuales desperdiciaron una tal oportunidad para debatir seriamente un problema grave y, por el contrario, dejaron planteada la creación de un cuerpo policial en tanto “remedio” –mágico– de la cuestión securitaria en la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Previamente a esas discusiones se había ya instalado el debate político y social sobre la necesidad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de contar con una fuerza policial propia, para asumir la problemática de la seguridad en el ámbito geográfico porteño.

Reflejo de ello fue la lucha política-electoral, que utilizaba a la policía como solución de este tipo de problemas asociados a la “sensación de inseguridad” o al “miedo al delito”<sup>1</sup>. Se señala que tal miedo ha ido en aumento en los últimos diez años (Calzado, 2010), probablemente por complejísimas razones, dentro de las cuales debe mencionarse el hecho de que la clase política parece no tener otras soluciones que ofrecer dado el efectivo desapoderamiento del Estado de sus funciones decisorias en todas las áreas políticas, sociales y económicas bajo el proceso llamado de “globalización”, y a pesar de los cambios más recientes hacia una

---

<sup>1</sup> Esto último de acuerdo a la terminología anglosajona. Para sus alcances es recomendable leer a Kessler (2009).

mayor participación del Estado en varios de esos problemas. También deben considerarse los cambios motivacionales sociales e individuales, que tienden a una menor participación en los conflictos sociales, y por lo tanto a una delegación hacia funcionarios de tareas tradicionalmente absorbidas por la sociedad. De todas formas, y sea por lo que fuese, el hecho de que se discuta políticamente acerca de la policía es algo muy complejo, pero evidente en su facticidad a nivel nacional.

Tales discusiones también se han planteado en nuestra ciudad, y han repercutido en la organización legal y organizativa. Así, desde que Buenos Aires obtuvo un estatus de autonomía *sui generis* –con Constitución local y diversas acciones simbólicas de independencia– ha estado presente con mayor vehemencia la necesidad de una policía y justicia propias para ocuparse del “principal” problema de sus ciudadanos, de acuerdo a los medios de comunicación (Clerici, 2010), que no es sino el de la seguridad reducido a dicha faceta policial. A pesar del nulo efecto de la creación de un poder judicial autónomo, el pedido de creación de una fuerza policial aumentó desde que, en 2007, el Congreso de la Nación derogó el artículo 7° de la ley 24.588 que prohibía al gobierno autónomo crear cualquier tipo de organismo de seguridad<sup>2</sup>. Esto se

---

<sup>2</sup> Ley 24.588, artículo 7°: “El Gobierno Nacional seguirá ejerciendo, en la ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes. La Policía Federal Argentina continuará cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional. La ciudad de Buenos Aires

produjo en medio de un intenso debate electoral en el que el partido que luego ganó las elecciones locales acusaba al bloque mayoritario en el Congreso Nacional de atar de manos al futuro gobierno municipal al impedir el traspaso de la Policía Federal al ámbito local o al impedir la creación de ese cuerpo milagrosamente solucionador de problemas securitarios en Buenos Aires.

Tras el triunfo de esta agrupación opositora a nivel federal (PRO) en la ciudad de Buenos Aires, se intensificaron los pedidos de traspaso que, aunque normativamente no están impedidos, de facto han quedado negados cuando se afirma la imposibilidad económica y jurídica –de acuerdo a legisladores oficialistas y al propio ministro de Justicia de entonces (Aníbal Fernández)– de transferir a la ciudad los fondos que sustentan a la división metropolitana de la Policía Federal.

Frente a ese escenario, se suspendió momentáneamente el pedido del traspaso de la fuerza que actualmente actúa en el territorio de la ciudad, y se reflató el intento de crear una fuerza policial propia, con el objetivo declarado de que coexista con la Policía Federal (en parte para no des-responsabilizar al gobierno federal en esta materia, para lo que también se insistirá, en el tiempo, con el planteo del traspaso).

---

y el Estado Nacional suscribirán los convenios necesarios para que éste brinde la cooperación y el auxilio que le sean requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes y disposiciones emanadas de los órganos de gobierno de la ciudad de Buenos Aires. La ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad. No podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación”.

Cabe recordar que la creación de una fuerza propia destinada a “combatir” el delito había sido una de las principales promesas de campaña del actual jefe de gobierno porteño, Mauricio Macri, y también de todos los aspirantes a serlo en las elecciones de 2007. A partir de ese momento, la fuerza política (PRO) que gobernaría durante los próximos cuatro años ha decidido darle efectividad al binomio “policía-seguridad”, que ha construido como mágico remedio con tanto empeño durante la campaña electoral.

Desde poco antes, desde el 2006, se han presentado siete proyectos sobre esa policía propia.<sup>3</sup> Todos ellos, tras el triunfo electoral del PRO, y de acuerdo a las posibilidades de ser discutidos y aprobados, quedaron reducidos al proyecto “oficial”, presentado por la Jefatura de Gobierno en 2008 y como una de las primeras propuestas del recién elegido Mauricio Macri. Se identifica como proyecto 462-J-2008 “Creación de la Policía Metropolitana” y será la fuente de la futura ley.

---

**3** Éstos fueron los identificados en la Legislatura autónoma como el 270-D-2006, presentado por la diputada Silvia La Ruffa, “Creación de la Policía Comunitaria”; el 770-D-2006, presentados por el Diputado Jorge Enríquez, “Creación de Policía Comunitaria”; el 976-D-2006, presentado por el diputado Julio De Giovanni, “Creación de la Policía de la Ciudad”; el 1114-D-2006, presentado por el diputado Rodrigo Herrera Bravo y otros, “Creación de la Policía de la Ciudad”; el 1240-D-2006, presentado por el diputado Jorge San Martino “Creación de la Policía de la Ciudad”; el 1297-D-2006 presentado por el diputado Diego Santilli “Creación de la Policía Metropolitana”; y el 1302-D-2007 presentado por el diputado Fernando Caeiro, “Creación de la Policía de la Ciudad”.

El proyecto no sólo fue presentado ante la Legislatura sino también, con un importante operativo mediático, ante la sociedad en general. Contaba, en principio, con el apoyo del partido mayoritario en la Legislatura (el PRO) pero con el rechazo del partido gobernante a nivel federal (el FPV) y que aún tiene el gobierno, a través del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, de la Policía Federal que actúa en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

La disputa política en derredor de la creación de una policía propia para la ciudad, o del traspaso de parte de la Policía Federal para que se gestione autónomamente, también de resonancia mediática en los meses de febrero a abril del 2008, aceleró los tiempos y discusiones sobre este proyecto, que se presentó en la legislatura en abril del 2008 y que formó parte de la ley que el 28 de octubre de 2008, la legislatura porteña aprobó, por 42 votos a 13 (a favor: PRO, Frente para la Victoria, Socialismo, Autonomía con Igualdad y Encuentro Progresista; en contra: Diálogo por Buenos Aires, Igualdad Social, Coalición Cívica y Nueva Izquierda). Como se observa, en ese breve período algunas fuerza políticas importantes pasaron del rechazo más decidido a dar su voto afirmativo, evaluando los posibles costos políticos de un rechazo. Lo más destacado fue el apoyo del grupo gobernante a nivel nacional, que había sido quizás el más firme opositor al proyecto y luego fue la que hizo mayores esfuerzos para llegar a una ley consensuada.

Antes de ello, además, los distintos legisladores colaboraron en la discusión primero y, abiertamente, en la mejora de la ley luego. En ese plazo se realizaron varias

jornadas de trabajo en la Comisión de Seguridad de la Legislatura porteña para tratar los ocho proyectos de policía metropolitana que se redujeron al finalmente aprobado. Entre las reuniones varias de legisladores y asesores, se destacan las que mantuvieron con expertos sobre el tema, que posibilitaron un debate algo más cargado desde el punto de vista teórico.

El 12 de mayo concurrieron a la Legislatura Guillermo Montenegro, Ministro de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Subsecretario de Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Matías Molinero, y los Diputados –con mandato cumplido– Jorge Enríquez y Fernando Caeiro, autores de dos proyectos de policía comunitaria que tienen relación con el oficial. El ministro Montenegro utilizó el mismo lenguaje de las presentaciones hacia la sociedad, intencionalmente ambiguo:

Se trata de una fuerza policial nueva que no nace con ningún tipo de prejuicio; es responsabilidad de todos los que estamos aquí, que esta fuerza policial nazca como tiene que nacer. Tenemos que ser lo suficientemente responsables para darnos cuenta de que estamos frente a una oportunidad histórica –guste o no–: la creación de una fuerza propia para la Ciudad de Buenos Aires. Esto tiene que ver también con que nosotros entendemos que esta iniciativa no es solamente importante para nuestro gobierno, sino también para todos los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires. Nosotros entendemos claramente que se trata de un proyecto de la gente y para la gente. Es un reclamo muy claro que

nosotros estamos escuchando respecto al tema de seguridad, y nosotros lo estamos tratando con seriedad para dar una buena respuesta hacia el vecino.

Aun sin dejar en claro lo que propone, realizó una exigencia a los legisladores “debemos darle toda la seriedad y la celeridad que la ciudadanía está exigiendo”<sup>4</sup>. Habría que señalar que en la ronda de preguntas y el debate, los legisladores no se detuvieron sobre el modelo policial y de seguridad, y se mostraron más preocupados por la vivienda de los policías, sus salarios y formación, a más de cuestiones coyunturales.

El 19 de mayo participaron de la segunda jornada de trabajo, dedicada a las diferentes instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires vinculadas tanto con la prevención de delito y de la violencia, como con la defensa y protección de los derechos humanos, Alicia Pierini, Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Marcelo Vázquez, miembro de la Cámara en lo Contravencional y de Faltas, y Manuel Izura, en representación del Fiscal General de la Ciudad de Buenos Aires, Germán Garavano. La Defensora del Pueblo, además de señalar la necesidad de discutir primero una ley macro –que se encargaría de presentar en proyecto propio, como luego analizaremos–, hizo una serie de preguntas sobre este proyecto de policía propia como “¿Hacia dónde va el marco? ¿Cuál es el lineamiento hacia el cual se dirige? ¿Qué definición hay de Seguridad, de

---

<sup>4</sup> Versión taquigráfica, Comisión de Seguridad de la Legislatura porteña, 12 de mayo de 2008.

valores a asegurar, de las diferencias entre las distintas formas de investigación de los delitos? Considero que hay muchas cosas que no están planteadas”<sup>5</sup>. No pareció ser muy favorable a su sanción. Los representantes de jueces y fiscales porteños, a más de coincidir con la necesidad de esa ley integral, se avocaron a señalar las dificultades y fracasos del traspaso y creación de una justicia penal local (por su relación con esta nueva fuerza en tanto “policía judicial”).

El 26 de mayo asistieron a la tercera reunión, dedicada a escuchar a las ONGs vinculadas con la temática de seguridad, Darío Kosovsky, Director del Centro de Estudios de Política Criminal y Seguridad del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); Claudio Suárez, Presidente del Centro para el Desarrollo de Políticas de Inclusión Social (CEDEPI); y María Fernanda González Zamudio, Coordinadora de Estudios de Seguridad del Centro de Estudios para la Convergencia Ciudadana. No se analizaron los proyectos en concreto, pero hubo acuerdo general sobre la necesidad de analizar una política general de seguridad.

El 2 de junio, en la fecha destinada a escuchar a los expertos de los distintos institutos universitarios (que en líneas generales no asistieron y esto revela una preocupante desatención sobre esta temática por parte de la academia) participaron Juan Carlos Tirante, Director de la Tecnicatura y Cursos de Seguridad de la Universidad Tecnológica Nacional, y Marcelo Sain, licenciado y doc-

tor en Ciencias Políticas, interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, y autor de una importante cantidad de obras con relación a la cuestión de la seguridad. Aun cuando, como en los otros casos, no se impulsaron concretas modificaciones al proyecto, de esta reunión se destaca lo que señaló Marcelo Sain en cuanto a que

... sería razonable que la formulación de una ley y una estructura orgánica de la policía porteña no esté atada a las disquisiciones vinculadas a lo que es la conformación orgánica, sino que, creo que, como estrategia legislativa, fundamentalmente se debería apuntar a cuál es el modelo de gestión de seguridad pública que se pretende para la ciudad y cuál es, dentro de ese modelo, el sistema policial ideal.

También señaló este experto:

Lo último que deseo señalar es que creo que la Ciudad de Buenos Aires, más que una ley orgánica de policía, necesita una ley de seguridad pública. El hecho de que se discuta primero una ley de policía sin discutir una ley marco que regule la seguridad pública y, dentro de ese esquema, el sistema policial, creo que es un mensaje policializante de la seguridad pública<sup>6</sup>.

Eso es precisamente lo contrario de lo que se había hecho en el proyecto de ley y que de mala forma se remedió luego y gracias al trabajo de los legisladores que fue

---

<sup>5</sup> Versión taquigráfica, Comisión de Seguridad de la Legislatura porteña, 19 de mayo de 2008.

---

<sup>6</sup> Versión taquigráfica, Comisión de Seguridad de la Legislatura porteña, 2 de junio de 2008.

bastante completo para tan breve lapso de posibilidad de discutir, enmendar y mejorar el proyecto.

Mientras eso no podía realizarse por cuestiones de tiempo, desde la Jefatura de Gobierno se reclamaba con urgencia, y en forma mediática, la pronta sanción de la ley de creación de la Policía Metropolitana, considerada como la

... herramienta fundamental para solucionar el problema de la (in)seguridad. Las urgencias no respondían a necesidades de las políticas de fondo, sino a las impuestas como agenda. Con ellas queda en evidencia la improvisación de los poderes ejecutivo y legislativo, lo que sólo puede tener como resultado el “desgobierno político de la seguridad pública”<sup>7</sup>.

Con dicha ecuación política, y dicho trabajo parlamentario, se llega a la discusión del día 28 de octubre de 2008. El diputado Ritondo (PRO), que fue quien consensuó la redacción de la ley con justicialistas y socialistas, no escondió las ultraintenciones, al decir que:

La creación de la Policía Porteña, no sólo significa la creación de una institución para la seguridad ciudadana, sino que esta creación nos permite recobrar la creencia en cambios reales, tangibles y positivos para beneficio de la sociedad. El tiempo de su creación es más que oportuno. Hoy, la seguridad es un tema de debate

en toda la Argentina. En buena parte de nuestro país hay marchas, y en nuestro país, hoy, la inseguridad atenta directamente con la calidad de vida.

La diputada La Ruffa (FpV), probablemente quien más había trabajado en el tema en la época previa a la sanción de la ley, pidió la aprobación porque

... con esta ley, a diferencia de lo que venía ocurriendo hasta ahora, el Jefe de Gobierno no va a tener más excusas. A partir de ahora se tiene que hacer cargo de la seguridad, y lo tiene que hacer no sólo con la policía sino con todos los elementos que esta ley fije, para que pueda tener un verdadero plan integral que se sostenga en el tiempo y que mejore la calidad de vida de todos los que viven, transitan, estudian y pasean por nuestra Ciudad.

Así aparecen expuestas las diferencias entre los dos principales valedores de la ley, miembros de un consenso que, en roma irónica se definió como entre “un sector que no quería traspasar la Policía Federal y un sector que no la quería recibir”. El mismo diputado Hourest, quien con su grupo se opuso a la ley, terminó señalando el posible riesgo de autonomización y dependencia política (y por lo tanto descontrol ciudadano) ya que

... aquí no hay un gobierno ciudadano de la policía; aquí no hay un gobierno civil de la policía, sino que aquí hay un señor que va a ser designado ministro, que va a tomar la planificación estratégica que le den y las instrucciones que le pida una fuerza que no maneja,

---

<sup>7</sup> Según la expresión de uno de los últimos expertos consultados por la Legislatura (Sain, 2008).

para decirle “hágalo” a alguien que ya sabe lo que tiene que hacer.

Finalmente, se sancionó la ley 2894, denominada Ley de Seguridad Pública que establece, entre otras cosas, pero principalmente, la creación de la Policía Metropolitana. Concretamente es el Título II de la ley, titulado “Sobre la policía metropolitana” y que va de los artículos 18 a 55 el que recibe lo nodal de aquel proyecto presentado por el PRO, con algunas sugerencias agregadas por los legisladores opositores que conformaron el dictamen de mayoría, y a resultas de las mencionadas reuniones. También fueron creados, por ley, el *Instituto Superior de Seguridad Pública* y el *Cuerpo de Investigaciones Judiciales*, donde caben otras aspiraciones de los bloques que consensuaron la creación de la policía local.

Al día siguiente de su sanción, el jefe de gobierno Mauricio Macri, realizó una muy mediática conferencia de prensa en la que sostuvo que la creación de la Policía Metropolitana “marcará un hito histórico” en la vida de la Ciudad de Buenos Aires y afirmó que la nueva fuerza “nos va a dar la oportunidad de trabajar con profesionalismo, con capacitación permanente y con buen equipamiento tecnológico para garantizar la seguridad y la libertad de los ciudadanos”. En esa misma conferencia, el Ministro Montenegro insistió en que “Vamos a tener una policía de proximidad y respuesta rápida al vecino, con alto entrenamiento y con muy buen equipamiento tecnológico”.

Más allá de estas insistencias en el modelo policial y en la cuestión de la tecnología, en este trabajo me limita-

ré a analizar los artículos de la ley, intentando probar que la cuestión de las normas no sólo refleja una concepción presente en ese ámbito social y político, sino que a su vez sirve para crear, o consolidar, tanto la idea limitada de la seguridad, que queda asociada a la de la existencia de la institución policial (regida por las pautas tradicionales, pues ello no se discute), como la de que su ausencia es un “problema” que puede resolverse con voluntad, leyes e instituciones afines a los intereses de los supuestos votantes.

## **2. El “modelo” policial y la actuación concreta de los funcionarios en la ley de creación de la policía de la Ciudad de Buenos Aires**

Como se ha dicho, no debe perderse de vista que el centro de la ley lo constituyó el proyecto de ley que se presentó por el gobierno porteño ante la Legislatura local en abril del 2008. En ese momento se hace el elogio de la creación de un nuevo cuerpo policial, como una necesidad revelada por el miedo de los vecinos a ser víctimas de determinados delitos. De hecho, el miedo al delito callejero fue lo que marcó las propuestas del partido político que ganó las elecciones en la ciudad. Y si bien un tal miedo es algo que se genera por una multiplicidad de motivos, no puede descuidarse que a su vez esa sensación de inseguridad aumenta cuando se coloca en la agenda el tema de la seguridad y sus problemáticas soluciones.

Como señala el experto Marcelo Sain, siguiendo a Bauman:

En nuestro país, el incremento del miedo derivativo vinculado a los asuntos de seguridad ha dado lugar a un reclamo irracional de amparo y resguardo estatal que, lejos de ponderar una impronta democrática e inclusiva de la seguridad pública, apuntala respuestas represivas asentadas en una suerte de populismo punitivo exacerbado (Sain, 2008: 309).

El jefe de gabinete porteño, Horacio Rodríguez Larreta, sostuvo en el diario “La Nación” de Buenos Aires, sobre la actuación del gobierno federal en relación con la seguridad: “No sólo no lo pudo resolver sino que estamos cada día peor. Por eso insistimos en el traspaso (de la policía). No podemos dejar pasar más tiempo; la gente de la ciudad tiene cada vez más miedo”.

El jefe de gobierno de la ciudad, Mauricio Macri, indicó, en diversos medios porteños, que “No buscamos una fuerza de seguridad para confrontar, sino para ayudar a los vecinos que piden más seguridad”.

El ministro de seguridad de la ciudad, Guillermo Montenegro, dijo que “Es absolutamente imprescindible contar con una fuerza de policía prolija. Esta fuerza debe tener una fuerte respuesta con los vecinos”. Según Montenegro, esa nueva fuerza policial porteña debe estar orientada hacia “la comunidad”, y contará con un “fortalecimiento tecnológico importante”.

De esta manera, pareciera que el tipo de policía que eliminará el miedo, aunaría elementos de la policía “tradicional”, con aportes de la “comunidad” y de las “nuevas tecnologías”.

La policía comunitaria (en el ámbito anglosajón) o de proximidad (en el ámbito francés) se presenta como una estrategia innovadora en la policía del Reino Unido a fines de 1970 y de Estados Unidos en la década de 1980 (Reiner, 2001: 121 y ss.). Luego, este modelo se expande con altibajos por el resto de la Europa continental. El objetivo central es alcanzar un consenso en la ciudadanía que legitime la actuación policial. Para ello, se necesita una interacción mayor con la población mediante la consulta sistemática a la comunidad y a distintas asociaciones en materia de seguridad y prevención del delito. Este modelo presenta tres características centrales:

- » organización descentralizada (a nivel local y regional) y desconcentrada (multiplicidad de comisarías con cierta autonomía funcional),
- » un mayor control por parte de las autoridades políticas (alcaldes y concejales municipales) y de la comunidad (consejos locales integrados por delegados elegidos por voto popular) mediante la obligación de rendir cuentas,
- » la elaboración de programas de prevención concertados con los ciudadanos con plazos estipulados de ejecución (Normandeau, 1994: 49-51).

Siguiendo a este autor, este modelo policial permite generar comunidades más seguras debido a una disminución en la sensación de inseguridad antes que por una reducción real de los hechos delictivos. Las críticas señalan, entre otras cosas, que ese recurso sumado al popu-

lismo en materia de leyes penales lleva a un aumento de los efectos discriminatorios de la selectividad policial tradicional, y que dejar el control en una difusa y confusa comunidad puede ser la mejor forma de eximir de toda regulación a las policías autogestionadas (excelentes miradas críticas, que inspiran lo dicho, en Di Corleto, 2010; y en Carles, 2010).

Otra forma de organización policial, que comparte gran parte de la estructura comunitaria, es la denominada “policía de resolución de problemas”. Herman Goldstein introdujo este modelo y elaboró su metodología (Goldstein, 1998: 117-127). De acuerdo a ella, el policía debe identificar el problema y sus posibles soluciones teniendo en cuenta sus aspectos éticos, sociales y legales. Luego, se examinan las instituciones que pueden participar en las soluciones esbozadas (otros departamentos de la propia policía, servicios sociales, administración local). Por último, se informa a la ciudadanía sobre el plan elaborado y se habilitan mecanismos de *feedback* que permitan tanto su control como posibles modificaciones por parte de la comunidad. Ericson y Haggerty (1997) entienden que este modelo no es más que otra “orientación” de la policía comunitaria, con caracteres que intensifican el papel de la información. Por un lado, la orientación hacia la resolución de problemas le permite a la policía delegar responsabilidad, respecto a la seguridad, en otras instituciones y actuar *a través* de ellas (y no *con* ellas). Por otra parte, dichas instituciones (sanidad privada y pública, servicios sociales y educativos, compañías de seguros, etc.) deben brindar un flujo constante de información a la policía y ello acentúa el papel de ésta

como administrador de conocimiento. Finalmente, el enfoque hacia la resolución de problemas implica obligar a la policía a realizar un número creciente de tareas para las cuales, en principio, no está preparada.

También se ha señalado que habría una policía comunitaria con “orientación empresarial” (Ericson y Haggerty, 1997: 179 y ss; Reiner, 2001: 208-210), que posee una serie de caracteres:

- » el ciudadano es un consumidor del bien-servicio “seguridad”,
- » la policía aumenta el trabajo documental para lo cual requiere de nuevas tecnologías (informatización de datos, recepción automática de llamadas en las comisarías, patrullas equipadas con ordenadores),
- » la institución policial evalúa su eficacia sobre la base de objetivos estipulados (reducción del delito y/o de la sensación de inseguridad), los cuales deben ser verificables (mapa del delito, registro de denuncias, encuestas en la población).

Este modelo, y en forma conjunta con otros recursos “privados”, promueve la vigilancia electrónica en espacios reducidos, reemplaza la patrulla a pie por el coche informatizado y circunscribe su control a los territorios peligrosos (*hot spots*), de acuerdo con los riesgos que ha podido identificar, evaluar y gestionar.

A partir de la teoría social del paradigma del riesgo, Ericson y Haggerty caracterizan a la policía a partir de su función como gestora de información sobre riesgos

sociales (*police as knowledge workers*). De acuerdo a ello, el concepto de comunidad que preside al modelo comunitario es aquel que enfatiza las “...comunicaciones que implican un compartir (comunidad) entre personas que tienen (...) un sentido de identidad y tradiciones comunes (...), comunicaciones que fomentan la empatía antes que el miedo...” (1997: 71). Pero en la sociedad del riesgo, las comunicaciones son impersonales e institucionales, no existen agentes identificables que protejan frente a los peligros generados por los riesgos difusos. Y el territorio, como espacio público de interacción social, se disemina. La policía que describen Ericson y Haggerty acopia la información que permitirá categorizar a los individuos con relación a los problemas específicos en un territorio, tanto para saber qué espera la comunidad de ella, como para transmitir dichos datos sobre peligros –visibles o latentes– a las instituciones interesadas. Esto resulta especialmente sugerente en punto a los intereses que han demostrado tener los nuevos gobernantes con algunas instituciones especializadas en “nuevas tecnologías” vinculadas a la seguridad.

Todo ello, no se aleja de un modelo policial ya existente.

La “tecnología” no afecta, entonces, al modelo de una policía que se fija por sí misma objetivos y funciones. En verdad, tampoco lo altera el mero recurso discursivo a la comunidad ya que, de la misma forma en que, como se verá, se plantea en las propuestas gubernamentales, “en el modelo tradicional, el principal contacto establecido entre la policía y la ciudadanía estuvo dado históricamente por la formulación de denuncias por parte de la

población en general y las solicitudes –básicamente, por vía telefónica– de intervención policial frente a hechos delictivos consumados” (Sain, 2008: 138).

Lo que se insistía ante la opinión pública, e incluso se remarcaba en el despacho de mayoría de la ley<sup>8</sup>, es que se solucionarían todos los temores con un cuerpo policial. A falta de mayor referencia, un modelo en el que el propio cuerpo defina sus atribuciones.

Esto es lo que surge en la propuesta expresada política y mediáticamente, y también en el proyecto y luego en la propia ley.

Más allá de que esta última mejora la redacción del primero (entre otras cosas, definiendo los términos de seguridad pública, prevención e investigación, entre otros, para la propia ley) no sigue un modelo policial en concreto.

Pero la apelación a la comunidad (por otro lado ineludible dado el mandato expreso en ese sentido de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires) como a las

---

<sup>8</sup> “Que, al presente, se encuentran reunidas las condiciones para proceder sin demora en la concreción del objetivo de constituir una fuerza policial para la Ciudad; Que se posee el convencimiento que sólo a través de esta medida podrá obtenerse en el mediano plazo una efectiva mejora en las condiciones de seguridad de los habitantes de la Ciudad; Que la creación de la fuerza policial de la Ciudad, es una respuesta legislativa directa a uno de los reclamos más contundentes de nuestra comunidad”.

tecnologías, se realiza en la expresión de motivos y en el capítulo V de los principios generales<sup>9</sup>.

Por lo tanto, el modelo policial comunitario se afirma como derivación del paradigma de la Constitución local, que descansa sobre la idea de la participación de la comunidad en el gobierno en general y en especial en el gobierno de la seguridad. Es así que se mencionan, en la exposición de motivos, los debates en torno a la seguridad que tuvieron lugar al sancionarse la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Dichos debates se plasmaron en los artículos 34 y 35 del Proyecto que, enmarcados bajo el acápite “Seguridad”<sup>10</sup>, ya reducían la seguridad públi-

---

**9** *Artículo 16.* Es un derecho de los/as ciudadanos/as y un deber del Estado de la Ciudad promover la efectiva participación comunitaria en asuntos de seguridad pública.

*Artículo 17.* La participación comunitaria se efectiviza a través de la actuación de los Foros de Seguridad Pública, que se constituyen mediante una ley especial, como ámbitos de participación y colaboración entre la sociedad civil y las autoridades, para la canalización de demandas y la formulación de propuestas en materia de seguridad pública.

**10** *Artículo 34.* La seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado y es ofrecido con equidad a todos los habitantes. El servicio estará a cargo de una policía de seguridad dependiente del Poder Ejecutivo, cuya organización se ajusta a los siguientes principios: 1. El comportamiento del personal policial debe responder a las reglas éticas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, establecidas por la Organización de las Naciones Unidas. 2. La jerarquización profesional y salarial de la función policial y la garantía de estabilidad y de estricto orden de méritos en los ascensos. El Gobierno de la Ciudad coadyuva a la seguridad ciudadana desarrollando estrategias y políticas multidisciplinares de prevención del delito y la

ca como servicio a cargo de una policía que tendría que ser dependiente del ejecutivo local. En la ley, este punto se mejoró un poco, aunque quedó reflejada una tal concepción reductiva de la “seguridad pública”, que incluso queda igualada al concepto de “orden público”<sup>11</sup> (para una crítica de este concepto, Anitua, 2009: 46 y ss.)

---

violencia, diseñando y facilitando los canales de participación comunitaria.

*Artículo 35.* Para cumplimentar las políticas señaladas en el artículo anterior, el Poder Ejecutivo crea un organismo encargado de elaborar los lineamientos generales en materia de seguridad, tendiente a llevar a cabo las tareas de control de la actuación policial y el diseño de las acciones preventivas necesarias. El Poder Ejecutivo crea un Consejo de Seguridad y Prevención del Delito, honorario y consultivo, integrado por los representantes de los Poderes de la Ciudad y los demás organismos que determine la ley respectiva y que pudiesen resultar de interés para su misión. Es un órgano de consulta permanente del Poder Ejecutivo en las políticas de seguridad y preventivas.

**11** *Artículo 5°.* La seguridad pública es deber propio e irrenunciable del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que debe arbitrar los medios para salvaguardar la libertad, la integridad y derechos de las personas, así como preservar el orden público, implementando políticas públicas tendientes a asegurar la convivencia y fortalecer la cohesión social, dentro del estado de derecho, posibilitando el goce y pleno ejercicio, por parte de las personas, de las libertades, derechos y garantías constitucionalmente consagrados.

*Artículo 6°.* El Ministerio de Justicia y Seguridad será el organismo encargado de elaborar los lineamientos generales en materia de seguridad, tendientes a llevar a cabo el diseño de las acciones preventivas necesarias y las tareas de control.

En la exposición de motivos del proyecto se cita a los convencionales Enríquez, Garré y Brailovsky (de distintas agrupaciones políticas) quienes señalaron la imperiosa necesidad que tenía la Ciudad de contar

...en forma paulatina, con una fuerza policial propia, que se jerarquice en su función y que se identifique de mejor modo con las necesidades de la ciudadanía; es decir, una Policía para la comunidad, con una fuerte compatibilización con los principios de la solidaridad y del servicio y con un perfil más emparentado con las tramas más sensibles de la población.

Se cita también a los convencionales constituyentes de 1996 para indicar que

El gobierno de la ciudad de Buenos Aires debe ponerse al lado de su pueblo para otorgarle más seguridad y confiabilidad frente a la Policía y, coetáneamente, debe ponerse al lado de su Policía para jerarquizarla, en aras de construir un binomio Sociedad-Policía armónico, solidario, identificable, confiable y respetuoso.

La asunción de estos debates anteriores (y en otro contexto), y de la impronta de la Constitución local que hace hincapié, como dijimos, en la participación ciudadana, vislumbra una visión de lo policial no tanto como

---

Realizará las tareas de control y aplicará el régimen disciplinario sancionatorio de la actuación policial, conforme lo establecido por el Art. 35 de la Constitución de la Ciudad.

institución o como función, sino precisamente desde la inserción en la sociedad.

En tal sentido, Amadeu Recasens y José Luis Domínguez (Recasens, 1996: 26-30) mencionan estos distintos enfoques sobre la policía. En el funcional, la policía es definida con relación a la tarea que lleva a cabo, esto es, la vigilancia y el control de los individuos. En el enfoque institucional se identifica a la policía como todo grupo más o menos estructurado que realiza la “tarea de policía” (la unívoca función de vigilar o controlar) en un contexto histórico determinado. El tercer enfoque es el denominado “policía-sociedad” (y de allí la expresa mención del proyecto y de los constituyentes), que en principio supera el carácter tutelar y endogámico de los anteriores pero que comete un error al entender a la sociedad y a la policía como sujetos en un pie de igualdad. En un plano sociológico, la policía integra el sistema social-sociedad y debe cumplir alguna función dentro de ella. En un plano normativo, la policía se encuentra subordinada a las demandas sociales de los ciudadanos. Ello no se aplicará uniformemente ni de acuerdo a un proyecto que defina previamente las necesidades securitarias de los grupos.

Esta ambigüedad se reconoce en la expresión de motivos del proyecto que expresa: “de lo que se trata, finalmente, es de asegurar la integridad de cada uno de los miembros de la sociedad que componen a esta Ciudad, el orden constitucional y la defensa de sus valores y principios”.

Tanto la ley como el proyecto, en su articulado concreto, son bastante breves y dedican la gran mayoría de

sus expresiones a cuestiones de organización, de las jerarquías, de la disciplina y de la selección y educación del personal. Por ello será difícil indicar algunas premisas acerca del modelo policial que quiere imponerse, así como determinar cuales serán sus funciones ya que del propio articulado surgen algunas obvias y otras muy generales<sup>12</sup>.

**12** *Artículo 33.* Son funciones de la Policía Metropolitana:

- a. Brindar seguridad a personas y bienes.
- b. Prevenir la comisión de delitos, contravenciones y faltas.
- c. Hacer cesar la comisión de delitos, contravenciones y faltas, poniendo en conocimiento inmediato de los mismos a la autoridad judicial competente, debiendo actuar conforme a las disposiciones procesales vigentes en el orden nacional o local, según corresponda al hecho en el cual se haya actuado.
- d. Recibir denuncias y ante el conocimiento de un hecho ilícito actuar de acuerdo con las normas procesales vigentes.
- e. Conjurar e investigar los delitos, contravenciones y faltas, de jurisdicción del Poder Judicial de la Ciudad.
- f. Desarrollar tareas de análisis delictivo y de información.
- g. Mantener el orden y seguridad pública.
- h. Auxiliar en materia de seguridad vial de la autoridad de control establecida en el Código de Tránsito y Transporte aprobado por la Ley N° 2148.
- i. Implementar mecanismos de disuasión frente a hechos ilícitos o vulneratorios de la seguridad pública.
- j. Intervenir en toda campaña y plan preventivo de seguridad que implemente el Ministerio de Justicia y Seguridad, en los términos que le sea requerido.
- k. Colaborar con las autoridades públicas ante una situación de emergencia.
- l. Coordinar el esfuerzo policial con el resto de los agentes sociales que intervienen en la comunidad.
- m. Mantener una relación de cooperación con la comunidad en la labor preventiva.
- n. Recoger las cosas perdidas y proceder con ellas de acuerdo a las prescripciones del Código Civil de la Nación.
- o. Actuar como auxiliar de la Justicia en los casos en que expresamente se le requiera.
- p. Asegurar el orden público y el normal desenvolvimiento durante la realización de actos comiciales nacionales, de la Ciudad o de las Juntas Comunales.
- q. Facilitar la formación y perfeccionamiento del personal policial mediante el intercambio de funcionarios/as o becas de estudio con el resto de las Provincias y otros países.
- r. Asistir a las víctimas, tomando en cuenta sus derechos e intereses.
- s. Inspeccionar, cuando fuera necesario, los registros de pasajeros en hoteles y casas de hospedaje.
- t. Asegurar el orden público en ocasión de los eventos deportivos o artísticos masivos.
- u. Coordinar su accionar, en cuanto corresponda, con la Policía Judicial, conforme los protocolos de actuación que se establezca.

Es de destacar, no obstante, como muy importante en el sentido opuesto, un agregado que la ley hizo al proyecto en relación a lo que no pueden (o deben) hacer: el detener o privar de la libertad a las personas es el aspecto más elogiado<sup>13</sup>. Notable es que a poco de sancionada la ley ya se la vulneraba en este aspecto (Pacilio y Seoane, 2010).

---

**13** Artículo 29. En ningún caso, el personal de la Policía Metropolitana, en el marco de las acciones y actividades propias de sus misiones y funciones, puede:

- a. Inducir a terceros a la comisión de actos delictivos o que afecten a la intimidad y privacidad de las personas.
- b. Influir de cualquier modo en la situación institucional, política, militar, policial, social y económica del país, en su política exterior, en la vida interna de los partidos políticos legalmente constituidos, en la opinión pública, en personas, en medios de difusión o en asociaciones o agrupaciones legales de cualquier tipo.
- c. Obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas por el solo hecho de su raza, fe religiosa, orientación o identidad sexual, acciones privadas u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción.

*Artículo 32.* El personal policial no está facultado para privar a las personas de su libertad, salvo que durante el desempeño de sus funciones deba proceder a la aprehensión de aquella persona que fuera sorprendida cometiendo algún delito o perpetrando una agresión o ataque contra la vida o integridad física de otra persona o existieren indicios y hechos fehacientes y concurrentes que razonablemente pudieran comprobar su vin-

También es positivo que para el desarrollo de sus actividades, de acuerdo al artículo 27 de la ley, la policía debe garantizar los principios de *legalidad*—estricta sujeción las normas legales y constitucionales, en general, a los tratados de derechos humanos, en particular, y en especial, al Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas (Res. 34/169)<sup>14</sup>—, *oportunidad*—evitar actuar si no media una situación de peligro efectivo de vulneración de derechos fundamentales—, *razonabilidad*—evitar que la actuación resulte abusiva, arbitraria o discriminatoria, que entrañe violencia física o moral contra las personas—, *gradualidad*—privilegiar la prevención y la disuasión antes que la represión— y *responsabilidad*—el o la policía individual es responsable personalmente por sus actos, más allá de la responsabilidad institucional—.

De esta forma, si bien la ley no instaura un modelo de policía, lo cierto es que al establecer estos principios acotantes de la actuación de la agencia, es posible tener mayor previsibilidad sobre cómo y quienes ejercerán esta forma de control punitivo.

Pero, insisto, a pesar de ello, y precisamente por la falta de definición de modelo y de límites más precisos, no pa-

---

culación con la comisión de algún delito de acción pública. La privación de la libertad debe ser notificada inmediatamente a la autoridad judicial competente y la persona detenida debe ser puesta a disposición de dicha autoridad en forma inmediata.

**14** En verdad, se trata de una exigencia constitucional de sujeción a estas normas éticas, conforme el artículo 34 de la Constitución porteña.

rece quedar evidenciado en el articulado de la ley qué es lo que efectivamente hará la policía.

Las normas pueden ser analizadas, no obstante, por lo que dicen pero también por lo que no dicen. Estas ausencias acerca de un modelo de intervención policial pueden interpretarse tanto como una muestra más de la improvisación acerca de políticas policiales y de la creencia de que lo único necesario es tener policía propia, como la demostración de que a los proyectistas y legisladores les parece “obvio” lo que debe ser y hacer la policía, y que ello remitiría al modelo de la policía tradicional.

En efecto, entiendo que la ley asume, aún con remisiones discursivas a la comunidad, que es la propia policía la que “sabe” que debe hacerse en materia de seguridad y que, o bien mediante la reiteración de lo que “siempre” ha hecho la policía o con lo que este nuevo cuerpo pueda disponer autónomamente, se dará la impresión de solución de las supuestas demandas de mayor control (lo que es igual a mayor presencia policial en la calle).

Dice la exposición de motivos que acompañó el proyecto, en los aspectos que parecen más novedosos, que:

El fin último del presente proyecto de Ley consiste en la creación de una fuerza policial propia, en cumplimiento de uno de los reclamos más importantes que realiza la ciudadanía en los últimos años, y será en definitiva un elemento de vital importancia en orden a la protección de los derechos fundamentales y del efectivo cumplimiento de las garantías constitucionales.

Esta institución tiene como objetivo convertirse en una fuerza de seguridad vinculada e integrada a la co-

munidad. Por ello, es que se propone la creación de un cuerpo especial de profesionales con dedicación exclusiva, bien remunerados, equipados, capacitados para el efectivo cumplimiento de sus funciones y compenetrados con los valores que defiende esta sociedad.

Todos estos esfuerzos persiguen una sola meta, que es la de recuperar para el ciudadano porteño lo que reclama y merece: vivir en una ciudad segura.

En consecuencia, el diseño de esta nueva herramienta de la Justicia y del orden constitucional debe responder a una concepción moderna, cuyas características diferenciadoras presenten a una policía proactiva, abandonando los modelos reactivos hasta ahora existentes.

Es en esa inteligencia que el adjunto proyecto de Ley contempla la creación de una fuerza policial absolutamente innovadora, moderna, ágil y totalmente profesionalizada, especialmente motivada y cuyos integrantes se sumen a la comunidad con compromiso y competencia.

Se propone la Policía Metropolitana como una institución civil armada cuya misión no es producir el reemplazo de la Policía Federal Argentina como institución policial preexistente sino, la de colaborar con ella, para garantizar la seguridad pública, la preservación del orden constitucional y la defensa de la sociedad.

De tal modo, su labor no será competir con la fuerza policial federal sino la de coexistir y colaborar aportando su presencia, sus cuadros especialmente capacitados y dotados de elementos de última generación.

Esta última afirmación demuestra, como lo hace también la enumeración de funciones, donde se mezclan algunas atribuciones de neto corte administrativo local con otras de mayor impronta sobre los derechos de rai-gambre federal, que expresamente se es ambiguo en la propuesta y proyección de esta nueva fuerza policial, a la espera del efectivo despliegue y puesta en marcha de la fuerza, así como de la resolución del conflicto de fondo acerca del traspaso de competencias y dineros.

Y ese no es un tema menor de acuerdo a la única referencia que se hace en la expresión de motivos a un concreto modelo, ya no de tipo policial, sino de análisis del derecho, de la filosofía y de las instituciones del sistema penal.

Concretamente, se habla de un cálculo económico, eficientista y actuarial, que es aceptado especialmente por los fundamentos ideológicos del partido de gobierno (PRO) en lo que hace a la política y la economía más en general.

El antecedente de la “teoría del delito como elección racional” es el pensamiento economicista representado por el premio Nobel de Economía Gary Becker. Este autor era también uno de aquellos economistas que justificaban la doctrina económica dominante en el ámbito anglosajón desde los ‘80 (y en Argentina, en la dictadura militar y durante el gobierno de Carlos Menem). Tempranamente (Becker, 1968) publicó un artículo que sería uno de los ejemplos más claros de aplicación a la cuestión punitiva de los preceptos de la muy activa, desde entonces, escuela de “análisis económico del derecho”, que también surgió de la Universidad de Chicago que dotaba

de economistas a las políticas neocoservadoras o neoliberales. La “utilidad esperada” sería el teorema básico de la teoría económica que las inspiraba. Según él, un aumento en el coste de una actividad determinada en relación con otras alternativas en un contexto de preferencias idénticas provoca un cambio hacia alternativas más baratas. En esta línea, con intentos de buscar similitud con algunos de los planteos del penalismo clásico, se sostiene la función disuasoria de la pena y de la presencia de “obstáculos”, como por ejemplo los funcionarios policiales. Tales ideas reflexionan sobre el individuo concreto, el que realizaría tal acto criminal en busca de tal provecho y dejaría de hacerlo si el beneficio disminuye o el costo aumenta. La policía tendría que hacer disuadir al tentado de cometer un acto delictivo, de acuerdo al modelo de hombre racional y al social de “costo beneficio”. Ese análisis se vincula en los motivos del proyecto con un modelo de prevención, que luego no vuelve a mencionarse en el articulado.

Dice la exposición de motivos:

Siguiendo los acontecimientos y antecedentes de otros modelos análogos del resto del mundo (v.g. Madrid, Gran Bretaña, San Pablo, Miami, etc.) la prevención situacional del delito considera la distribución diferencial de los delitos según la particular relación de oportunidades para delinquir y supone la realización de cálculos racionales por parte del potencial infractor, bajo una lógica estricta de costos y beneficios. Ello derivaría del hecho de que los delincuentes no solo requieren motivaciones, sino también de una disponibilidad y accesi-

bilidad respecto de la selección de blancos alcanzables que están en un momento concreto sin vigilancia o control social.

El modelo que se propicia a través del presente proyecto de Ley parte de una concepción práctica aplicable a todo tipo delictivo, pues sostiene que cualquier acto antisocial tiene una coyuntura y lugar determinado en su producción. Por lo tanto, si se trabaja consecuentemente sobre los mecanismos de control, será posible disminuir las conductas criminales en acto o impotencia, pues se han reducido las oportunidades para que ésta se manifieste.

Las acciones tendientes a superar los problemas de inseguridad, a partir de este modelo, se orientan a reducir las oportunidades de comisión de delitos.

Se expresa, entonces, una orientación que parece decirnos algo importante acerca del proyecto (aunque, como sucede con lo de la policía comunitaria, tampoco se reflejó en el articulado del proyecto ni de la ley). La prevención situacional, ligada a la reducción de oportunidades que aquí se enuncia, tampoco tiene por qué estar alejada de una concepción de “policía tradicional” y de determinados objetivos contra aquello que se presume antisocial (más allá de los enunciados teóricos).

En tal sentido, Ron Clarke (1995) realizó una taxonomía de técnicas ligadas a la prevención y a las estrategias de prevención, que sin duda fueron consideradas por los autores de la ley. Menciona Clarke doce técnicas, que en su gran mayoría corresponde implementar a los particulares. Dentro de las que llama “reforzadoras”: el

endurecimiento de objetivos, el control de accesos, la desviación de transgresores y el control de medios. Dentro de las de “aumento de riesgos”: las pantallas de entrada y salida, la vigilancia formal, la vigilancia por empleados y la vigilancia natural. Y dentro de las de “reducción de objetivos”: la eliminación de objetivos, la identificación de la propiedad, la eliminación de incentivos y el establecimiento de reglas. Todas estas técnicas han sido puestas en práctica primeramente por los sectores privados, que practicaban estas estrategias de exclusión y vigilancia total que ahora reclaman también de parte de los fondos públicos<sup>15</sup>.

Fuera de las estrategias que se vinculan con la prevención de los propios particulares se podría señalar que hay muchas medidas que podrían dar cuenta no tanto de un modelo policial sino de un plan integral de prevención y seguridad, tal como cambios tecnológicos de la vigilancia formal, la vigilancia con empleados no policiales (guardianes de plazas, etc.), la creación de espacios defendibles (iluminación, etc.), y establecimiento de determinadas reglas y controles. Pero, nada de eso es mencionado en esta ley.

Hay, no obstante, un fondo conservador en tales ideas, que tienden a subestimar el lugar en el que se producen los delitos violentos y contra las personas (el interior del hogar y entre conocidos) e incentivar una prevención en

---

<sup>15</sup> Sobre la introducción de estas prácticas por medio de alianzas preventivas y de asesorías para la prevención del delito, tanto en el ámbito público como para la sistematización y concientización de los privados (Crawford, 1997).

lo externo, frente al desconocido. De allí se sigue o esa intención de recrear la sensación de temor con supuestos peligros de fuera de la casa, o simplemente que se desea prevenir comportamientos no tan graves (desórdenes, delitos contra la propiedad).

Los intereses económicos influyen en esta visión de la prevención, tan ligada a la compra, por parte del Estado y de los particulares, de determinadas tecnologías, casi tanto como la cuestión electoral.

Otras ausencias se encuentran en los artículos en los que aparece alguna otra cuestión de fondo. Por ejemplo, y estos aspectos fueron señalados por el Centro de Estudios Legales y Sociales al criticar el proyecto, no hay criterios claros para la selección de la jefatura de la policía, la estructura civil está poco desarrollada y se evita una discusión profunda sobre el perfil de los funcionarios policiales, que vuelve a remitir a la imagen de la policía tradicional.

### **3. El control externo al accionar policial previsto en la ley**

Otra crítica, común por parte de organizaciones no gubernamentales y los bloques políticos que se opusieron a la ley, es la ausencia de controles externos e independientes.

El aspecto electoral aparece nuevamente al mencionar los aspectos de control y dependencia de la nueva fuerza policial, que remiten a la autoridad política que obtendría rédito político último. En verdad, esto no hace sino aumentar el de por sí jerarquizado elemento presen-

te en toda cultura policial, y alejar al modelo de un efectivo control ciudadano.

Así, el artículo 20 anuncia que la Policía Metropolitana “depende jerárquica y funcionalmente del/la Jefe/a de Gobierno a través del Ministerio de Justicia y Seguridad. (...) El Ministerio de Justicia y Seguridad designa y remueve el personal de la Policía Metropolitana”.

El jefe de Gobierno es el “responsable de la conducción político-institucional superior del sistema de seguridad pública de la Ciudad de Buenos Aires” y deberá “formular y presentar anualmente a la Legislatura de la Ciudad, el Plan General de Seguridad Pública que debe contener la misión o premisa dominante, las metas generales y los objetivos específicos de la política de seguridad pública así como las estrategias y directivas generales para su gestión, implementación y control”<sup>16</sup>. Y el ministro de Justicia y Seguridad es responsable, entre otras, de las siguientes funciones: la dirección superior de la Policía Metropolitana; la elaboración, implementación y evaluación de las políticas y las estrategias de seguridad pública, de seguridad vial, en materia penitenciaria y de reinserción social de los condenados; la fiscalización del sistema de seguridad privada y la administración del régimen sancionatorio y de infracciones; la planificación, organización y ejecución de la capacitación, formación e

---

<sup>16</sup> El primero de estos informes debió haber sido remitido antes del 15 de diciembre de 2008, tal como se estableció en una de las cláusulas transitorias incorporadas durante el tratamiento por los otros bloques. Sobre esto, y su relación con el plan integral presentado en el proceso de sanción de la ley, volveré más adelante.

investigación científica y técnica en materia de seguridad ciudadana tanto para el personal policial como para los funcionarios civiles; la coordinación de los distintos componentes del Sistema de Emergencia; la auditoría externa prevista en la ley. También ese elemento jerárquico se observa en todo el Capítulo IV, destinado a la organización de la fuerza, pero que en verdad enumera las funciones del Jefe de la misma, que son amplísimas (Gaitán, 2010).

Los artículos referidos a la supervisión de los poderes policiales refuerzan estas señales diciendo que

Artículo 54. Créase en la órbita del Ministerio de Justicia y Seguridad, la Auditoría Externa Policial, que dependerá directamente de aquel, y tendrá como misión principal realizar controles normativos, de procedimientos, por resultados y por impactos del funcionamiento de la Policía Metropolitana. Sin perjuicio de ello, intervendrá también en el control de las actividades y procedimientos que realice la Policía Metropolitana en aquellos casos que se denuncien, o en los que razonablemente se puedan presumir irregularidades. Realizará las investigaciones administrativas, sustanciará los sumarios administrativos y propondrá al/la Ministro/a, cuando corresponda las sanciones a aplicar. Cuando de los hechos investigados se pueda presumir la comisión de delitos, la Auditoría, comunicará dicha circunstancia al/la Ministro/a a los fines de las presentaciones judiciales que pudieran corresponder. Elaborará un informe anual sobre el desempeño de la institución en materia de derechos humanos y discriminación. Los miembros de la Auditoría ingresarán por concurso público de oposición y antecedentes.

Artículo 55. Créase el “Programa de participación ciudadana para el seguimiento del accionar de la Policía Metropolitana”. El Ministerio de Justicia y Seguridad elaborará las regulaciones necesarias para asegurar la participación ciudadana en los procesos de evaluación del accionar de la Policía Metropolitana.

Este segundo artículo parece de lo más innovador de la ley, ya que el primer artículo mencionado no parece modificar en nada la reproducción de mecanismos de tipo jerárquicos y verticales, que aumentarán la relación de la institución con la política partidaria y con la propia fijación de objetivos desde la misma policía, antes de que de los funcionarios políticos en cuestión.

Pero la creación de un programa de control a través de la participación de la ciudadanía podría dar cuenta de un modelo policial diferente, más democrático y horizontal. Se podría legitimar ese otro modelo utilizando las propuestas de la criminología anglosajona de izquierda relativas a la policía y la prevención del delito:

La rendición de cuentas democrática de la policía a los cuerpos gubernamentales locales debidamente elegidos que son responsables de la dirección de políticas policiales, hace crecer el apoyo de la sociedad y la voluntad de informar a la policía sobre el delito (...) provocando una ruptura en la idea “guetizante” de “ellos vs. nosotros”... (Lea y Young, 2001: 48).

En todo caso, sería contrario a lo que tradicionalmente se ha hecho en las organizaciones policiales concretas

de nuestro país, en las que han primado el corporativismo y la jerarquía. Ya se ha advertido que:

La concentración de poder y su ejercicio vertical por parte de un jefe de policía, con ausencia absoluta de de todo tipo de control o tan siquiera mínima intervención de la autoridad política –que es lo que ha ocurrido por décadas– implicó en los hechos la construcción de cadenas de mando basadas exclusivamente en razones de camaradería, amistad, favoritismo, cuando no en intereses puramente personales (Arslanian, 2008).

No solamente es innovador el *Programa de participación ciudadana para el seguimiento del accionar de la Policía Metropolitana*, sino que es el único elemento del articulado vinculado a los modelos de policía comunitaria o de proximidad, tangencialmente aludidos en los fundamentos del proyecto: “Como complemento ineludible a esta fuerza que se crea por la presente, incorporamos la responsabilidad ciudadana para la prevención y disminución del crimen, basado en el compromiso de diferentes agentes sociales en procesos descentralizados que logren superar el verticalismo estatal”. También en estos fundamentos de la ley se hace referencia al mencionado programa afirmando que “habrá de garantizar el acceso de la comunidad al ejercicio del contralor, que servirá para evaluar las acciones y los resultados obtenidos por la fuerza policial”. Estas propuestas, que no solamente responden a los mandatos constitucionales sino que revelan una interesante perspectiva democrática y participativa, se ven un tanto desdibujadas en sus posibilidades de apli-

cación cuando, por un lado, se la subordina a la creación de “necesarias” regulaciones por parte del ejecutivo de la ciudad y, por otro lado, desde el mismo gobierno se postergan nuevamente las elecciones comunales previstas para el año 2008 por la Legislatura<sup>17</sup>. Mauricio Macri sostuvo, al dar a conocer su decisión de postergar las elecciones el 2 de mayo de ese año, que “hay que poner un límite porque, con la plata de los vecinos, hacer comunas con siete autoridades, con sus asesores y técnicos suena de vuelta a otro despilfarro de dinero a costa de la Ciudad y de la calidad de vida de los vecinos”.

Ciertamente la cuestión económica no es menor. Sin embargo, mientras el gobierno del PRO pospone una vez más la descentralización prevista por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, prevé un desem-

---

<sup>17</sup> De acuerdo a la idea de descentralización presente en la Constitución de la Ciudad del año 1996, y a una obligación que surgía de los artículos 127 a 131 de ese documento, se sancionó una ley de comunas, bajo el número 1.777, en agosto del 2005, que regula todo lo que hace a la participación ciudadana en funciones políticas y administrativas (la Ciudad de Buenos Aires queda dividida en 15 comunas) pero deja pendiente la vigencia de ello hasta la elección de “comuneros”. La Ley 2.405 fijaba las elecciones para el 10 de agosto próximo y esto es lo que suspendió el Gobierno el 2 de mayo pasado. Como otro ejemplo de esa línea contraria a la descentralización y al control comunitario, en esta materia, se acaba de sancionar la Ley 2.602, que regula la utilización de videocámaras para grabar imágenes en lugares públicos. Con relación al proyecto originario, tuvo tres artículos menos, que son los que establecían que el Gobierno debía comunicar a las Juntas Comunales cada vez que se instalara una cámara, además de un informe semestral con los cambios del período.

bolso de, por lo menos, 100 millones de pesos para crear una fuerza de seguridad sin dejar en claro su modelo, funciones y atribuciones, y sin un verdadero plan estratégico de gobierno de la seguridad pública, como se verá más abajo<sup>18</sup>.

La dificultad para articular los controles externos se vería con mayor claridad tras la creación del cuerpo policial. Esto pasaría tras haber introducido aspectos que permitían esos controles en la ley, pero no los concretizaba sino que se diferían a futuras leyes. De tal manera, quedaba la posibilidad de ese efectivo y necesario control en las cabezas de los legisladores, que intentaron llevar adelante algunas iniciativas en tal sentido.

El ejecutivo local profundizaría la versión jerárquica y autonomizada de la policía al impedir controles comunitarios y legislativos. El 26 de noviembre de 2009, y en cumplimiento de la ley que aquí se comenta, se sancionó la ley 3267 con el objeto constituir y regular los Foros de Seguridad Pública. Pocos días después, por decreto 5/10, el ejecutivo vetó dicha ley en lo referido a que dichos Foros “promueven la efectiva participación comunitaria en la elaboración, diseño, evaluación y seguimiento de las políticas públicas de seguridad” y que tiene como función “participar en el diseño y elaboración del Plan General de Seguridad Pública”. Con lo que se impide, otra vez,

el control comunitario en ciernes. El contralor del poder legislativo fue vetado a fines de junio de 2009 por Decreto 525/09, que impide tales funciones del Consejo de Seguridad (Comité de Seguimiento del Sistema de Seguridad Pública, aprobado por ley 3064 sancionada tras un proyecto de los legisladores Failde y La Ruffa) (Carles, 2010).

#### 4. El plan estratégico de seguridad

El plan integral de seguridad le sería reclamado al gobierno de la ciudad desde distintos grupos opositores, pero también de aquellos que lo apoyan y por la prensa en general. Podría decirse que la propia agenda, diseñada para dar respuesta a los temores hacia el delito, también mediáticamente creados, iba a demandar siempre un poco más.

Finalmente, y al mismo tiempo que se enviaba el proyecto de creación de la Policía Metropolitana, el gobierno del PRO improvisó un plan general, que sería analizado en forma conjunta con el de la policía local en las distintas reuniones que se hicieron al efecto en la Legislatura y de las que ya se señaló aquí sus contenidos. Dicho plan, formó parte del modelo normativo sobre seguridad, en el que lo destacado fue, como no podía ser de otra manera, la creación de la policía.

A pesar de ello, con la alusión a un “plan” también el gobierno del PRO había asumido que se debía tener algo más que un discurso sobre la creación de un cuerpo de personal uniformado. También ello es correlato de la discusión política pública que se desató en torno a la puja por el control sobre la policía de la ciudad. Desde la

---

<sup>18</sup> El ministro Montenegro sostuvo, en la presentación del plan de seguridad del que se hablará más adelante: “el gasto fuera del presupuesto será de entre 90 y 100 millones de pesos que se obtendrán merced a la reasignación de partidas”. Como luego se verá, el gasto final sería mucho más elevado.

oposición de la ciudad y sobre todo por los funcionarios del gobierno federal se destacó, durante las discusiones por el traspaso de los fondos para la policía porteña, la ausencia de un plan general en el que se implementase una policía (la ya existente u otra nueva) que actuase en un todo de acuerdo con esa visión integral.

Por ello, y en lo meramente retórico, desde el gobierno porteño se presentó un “Plan Integral de Seguridad”, en el marco del cual la creación de la fuerza policial local continuaba siendo lo más importante.

El 17 de marzo de 2008, el Jefe de Gobierno Mauricio Macri presentó, ante la prensa, dicho plan de seguridad. Lo hizo junto con la vicejefa de Gobierno, Gabriela Michetti, y el ministro de Justicia y Seguridad de la ciudad, Guillermo Montenegro, que fue quien tuvo a su cargo la presentación del plan y parece que fue su autor.

El ministro Montenegro afirmó que la Ciudad de Buenos Aires carecía, desde tiempos inmemoriales, de un plan “integral” de seguridad, ya que existían acciones que “no estaban coordinadas”. Se refería así a la dificultad de trabajar conjuntamente con “mandos” distintos sobre la policía (y también sobre las otras instancias del sistema penal).

El Plan de Seguridad se apoyaba en cuatro pilares: el primer pilar, la prevención (políticas interministeriales, acciones sobre el espacio público como el alumbrado, cámaras de videos); el segundo, un sistema de alerta (la creación de un Comando Único de Coordinación, con un número telefónico al que puedan rápidamente acudir los vecinos, y un edificio con un personal calificado con la función de coordinar y asignar los recursos); el tercer pi-

lar es el fortalecimiento de la justicia (creación de fiscalías y juzgados, apuntalamiento (*sic*) del sistema penitenciario<sup>19</sup>); y el cuarto y más importante pilar, la creación de la policía metropolitana.

Esto fue lo que se dijo en la rueda prensa, y que no difiere mucho de lo poco que se ha elaborado al respecto ya que cuando desde la Legislatura porteña se solicitó el “Plan Integral de Seguridad” que había dado ocasión a dicho acto oficial y que había tenido gran repercusión mediática, se constató que el mismo consistía en una presentación de Powerpoint de veintidós páginas (dieciséis si prescindimos de las varias carátulas y separadores), que era lo que había leído el ministro ante la prensa.

El “Plan Integral de Seguridad”, por lo tanto, no puede ser considerado más que como una improvisación con finalidad populista o cuasielectoral. Pero de todas formas puede valer la pena un análisis de sus contenidos para verificar que tampoco aquí se sale de la reducida visión de la seguridad que justifica la aparición de más policías. En lo que hace al primer pilar, que se cita como “prevención” se dice que es el: “Objetivo. Prevenir mediante políticas de integración social y de mejora del espacio público”.

---

**19** Esto es curioso no sólo desde el uso del lenguaje, ya que en rigor de verdad, la ciudad no tiene sistema penitenciario, ni presos –la justicia de la ciudad sólo puede imponer arrestos de hasta 30 días–. La justicia ordinaria y por tanto el sistema penitenciario, es, en la ciudad, de orden federal. Quizás lo del “apuntalamiento” tiene que ver con una ayuda al sistema federal en este tema.

Lo que se quiere “prevenir” es evidentemente la criminalidad, esos delitos que sufren “los vecinos” que son los destinatarios del mensaje. De acuerdo a definiciones de la prevención tomadas de cualquier manual de políticas securitarias, algo influido por sociologías del *welfare*, se llega a que la delincuencia es un fenómeno enteramente asociado a la exclusión social. Esto deja de lado una verdadera integralidad, pero, lo que es más grave, torna a reducir la seguridad a la evitación de los delitos, que además se asocian con los que cometen los marginales o pobres. Resulta también desafortunado que las políticas de inclusión social, que no fueron precisamente mencionadas en la campaña electoral, aparezcan ahora subordinadas a la prevención del delito, desvinculadas de los derechos humanos y sociales que vienen a tornar operativos otras políticas de seguridad. Políticas de salud, educación y desarrollo social son promovidas desde un supuesto plan integral de seguridad como políticas de gobierno coordinadas con miras a la prevención del delito, que sufrirían otros sectores sociales de parte de aquellos a los que se destinarán tales actividades. Entre varias políticas previstas en el plan de seguridad, cabe mencionar la “inclusión educativa”, la “formación para el empleo”, el “apoyo a menores en situación de calle”, etc. La coordinación de los ministerios lo que en realidad pregona es que todos los otros queden supeditados a la reducción de los delitos de esta manera acotados.

Esto también surge del proyecto de policía, que reconoce, aun cuando está creando un cuerpo encargado de la represión y prevención, que “para disminuir los índices delictivos, deberán fortalecerse políticas proactivas para reducir la indignancia, marginalidad, drogadicción,

desempleo, acceso a la salud y a la educación”. Es decir, que se asocian estas últimas falencias en el cumplimiento de los derechos con la “utilidad” de reducir los delitos. Y en este sentido, aunque en este caso no se mencionen, estamos ante idéntica armazón ideológica que aparece en la exposición de motivos del proyecto de policía propia, de cuño neoliberal.

Lo mismo se observa en el apartado titulado “infraestructura”, donde el plan enumera cuatro medidas de prevención situacional –medidas que buscan incrementar el esfuerzo o riesgo necesario para cometer un delito, minimizar las recompensas que éste pueda proporcionar y aumentar las probabilidades de detección–. Sin ningún tipo de detalle, el plan enumera cuatro propuestas: la del reordenamiento del espacio público, la del mejoramiento de la iluminación, la de la poda del arbolado urbano, y la de creación de un cuerpo de guardianes en plazas y espacios públicos (Braguinsky, 2010; Gual, 2010).

En lo que hace a la descripción del segundo pilar del plan, el “Sistema de alerta”, debe señalarse que su objetivo es, “disponer de más y mejor información para una eficaz coordinación y asistencia”. A pesar de lo poco que se dice en la presentación se informa desde los funcionarios del Ministerio de Justicia que el “Centro Inteligente de Comando y Control”, contará con tecnología, mapas de delitos, cámaras de video vigilancia<sup>20</sup> y una Red Única de Comunicación y Alerta Temprana.

El plan de seguridad no proporciona ningún tipo de precisión sobre el tipo de tecnología a utilizar, la metodo-

---

<sup>20</sup> Una crítica en Van den Dooren (2010).

logía que se empleará para la elaboración del mapa del delito, la cantidad y la disposición geográfica de las cámaras de seguridad que se pretenden instalar, etc. Se piensa en articular mucha de la “tecnología” existente en la ciudad, que está en manos y diseñada por agencias privadas.

Richard Ericson y Kevin Haggerty (Ericson y Haggerty, 1997: 19-31) entienden que la tarea principal de la policía es la administración de la información sobre los riesgos sociales para su posterior distribución a instituciones privadas o públicas. Si la institución policial se despliega espacialmente y mantiene un contacto directo con la población, entonces posee una capacidad nada despreciable de acumular conocimiento abstracto sobre territorios e individuos (Ericson y Haggerty, 1997: 70-80). Según estos autores, “mientras la policía abandona algunas de sus responsabilidades directas de control del delito y vigilancia de los riesgos para los territorios, adopta nuevas responsabilidades sobre el control de los riesgos para organizaciones e individuos” (Ericson y Haggerty, 1997: 73). La policía gestiona la información sobre posibles peligros que pueden afectar a personas e instituciones y comunica dichos conocimientos a otras agencias privadas o públicas. El mantenimiento del orden, la prevención del delito y la protección de la seguridad ciudadana ocupan un lugar, pero secundario, dentro de los objetivos del *management* policial. Este tipo de prevención basado en la gestión de la información también puede relacionarse con el reclamo a la “comunidad” ya que la policía necesita comunidades integradas para tener interlocutores válidos e informados. Se señalan cómo los programas de prevención son promovidos –léase “vendidos”, junto con

mecanismos de vigilancia pasiva–, articulados y controlados por la propia policía (Ericson y Haggerty, 1997: 156 y ss.). La institución se permite delegar la actividad de control en aquellos ciudadanos que puedan afrontar el costo de los programas, para concentrar sus esfuerzos en los *hot spots* y en la gestión de la información –que obtienen con mayor facilidad gracias a la organización comunitaria–. En estos casos resulta evidente cómo la policía comunitaria puede *crear* una comunidad sobre la base del miedo, al señalar los peligros (*riesgos*) y brindar las soluciones (*programas*). En lugar de reducir la inseguridad subjetiva, ésta es azuzada para que aumente un buen “negocio”, así como una posible legitimidad.

Volviendo al plan, en el tercer pilar, además de lo ya mencionado, también se hace mención a la “Justicia y Seguridad”, dentro de lo que se enuncian otras cuatro medidas, sin dar tampoco mayores precisiones: serían estas la prevención comunitaria del delito; la imposición de “senderos seguros” dentro de la ciudad; la prevención del delito para tercera edad; y la firma de un convenio con el Patronato de Liberados de la Justicia Nacional.

Todo ello es una muestra más de que el “Plan Integral de Seguridad” del Gobierno porteño es más una serie de *slogans* que una descripción de las políticas de seguridad pública que el Ejecutivo seguirá y para cuya realización requiere de la Legislatura la aprobación de su proyecto de ley de creación de una policía metropolitana. Esto último es lo más importante del Plan y que, por lo tanto, vuelve a reducir la seguridad a un tema de “policía”.

En efecto, esta presentación cumplió la finalidad de dar empuje a la sanción de la ley. Sin embargo, no se hizo

nada más en este sentido tras la aprobación de la ley y más allá de la reiterada alusión a la noción de “sistema” o de “integralidad” a la que se sumaría la nueva fuerza policial (y que sería guiada por el mencionado plan).

De hecho, la página web del gobierno de la ciudad dedicada a la Policía Metropolitana tiene, hasta principios de 2010, cinco apartados principales, uno de ellos se titula “Plan de Seguridad Integral”, al clicar en éste aparece una muy breve reseña que da cuenta de que “brindar seguridad es algo más que la necesidad de disponer de una fuerza policial propia”<sup>21</sup>.

Los “ejes del plan de seguridad”, continúan siendo, con algunos cambios, aquellos enunciados ante los me-

---

**21** “Entender a la seguridad de manera integral, requiere el dominio y manejo inteligente de los principales resortes en materia de control: Información, análisis y decisión, comunicación y movilidad. Además resulta imprescindible sumar el aporte de todos mediante la participación y colaboración ciudadana. Nadie sabe mejor que los vecinos qué sucede en las calles de su barrio. *Porque brindar seguridad es algo más que la necesidad de disponer de una fuerza policial propia.* Políticas de Prevención, implementación de un Sistema de Control del Espacio Público, Fortalecimiento de la Justicia y la creación de la Policía Metropolitana son los cuatro ejes que conforman el Plan de Seguridad Integral, impulsado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el propósito de brindar seguridad y mejorar la calidad de vida de los porteños. La propuesta promueve la utilización de tecnología de punta para lograr sistemas integrados de información, redes de comunicación y elementos para un eficiente monitoreo urbano y la confección del mapa de riesgo con información actualizada respecto de los índices del delito. Además, contempla una Coordinación de Políticas de gobierno que incorpora la participación activa de las distintas organizaciones de la comunidad”.

dios: Control Inteligente del Espacio Público, Prevención del Delito, Fortalecimiento de la Justicia y creación de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires.

Un aspecto muy importante de un tal plan de seguridad es el de permitir visualizar las intenciones u objetivos definidos por los poderes políticos a todos quienes integran el accionar en pos de la seguridad. En tal sentido, sería también una función de control, en este caso, ni más ni menos, que de la “política criminal” que sigue un Estado y su administración.

De esta manera, en la ley que se comenta queda asegurado el control, con la obligación a cargo del Ejecutivo de presentar, anualmente, un “Plan General de Seguridad Pública” que “debe contener la misión o premisa dominante, las metas generales y los objetivos específicos de la política de seguridad pública así como las estrategias y directivas generales para su gestión, implementación y control”.

Tal mención en la ley no puede sino ser elogiada, tanto por esta posibilidad de control, como por la obligación de fijar, políticamente, metas de actuación policial.

No obstante, también en este caso la ley es burlada al poco de ser sancionada. No se presentó el primero de estos informes, el que debió haber sido remitido antes del 15 de diciembre de 2008, tal como se estableció en una de las cláusulas transitorias incorporadas a la ley. No se explicitó el motivo, pero es dable suponer que como tampoco se pudo implementar el principal eje de dicho plan, que es la propia policía, no pareció necesario informar sobre el plan que debía seguir.

Quizás lo mismo pueda decirse del año siguiente, cuando para mediados de 2009 no se presentó el mencionado Plan en la Legislatura.

El 30 de noviembre de 2009 el Jefe de Gabinete de Ministros, Horacio Rodríguez Larreta, brindó el segundo informe sobre la marcha de la gestión del gobierno porteño ante la Legislatura de acuerdo con lo establecido por la ley 2506. Rodríguez Larreta dijo, en esa ocasión en la que mencionó que la seguridad es uno de los tres principales ejes de trabajo de su gestión, que fue elevado a consideración del Jefe de Gobierno “un Plan General de Seguridad Pública 2010 de la Ciudad, conforme lo manda la Ley de Seguridad Pública”, basado en cuatro líneas de acción: Control de Espacio Público, Instituto de Seguridad Pública, Policía Metropolitana y Fortalecimiento de la Justicia. Es decir, las mismas del antiguo *power point* de Montenegro.

Al intentar averiguar donde constaba el allí citado plan, pude encontrar, en la página web de Jorge Triaca (h) el mencionado Plan General de Seguridad Pública 2010, claro que en otro *power point*, en este caso de cinco páginas (tres, si exceptuamos la carátula y la coda firmada por Jorge Triaca del Equipo de Trabajo de Políticas Públicas).

Se señala allí:

El PGSP 2010 asume los siguientes Objetivos Generales a definir en sus correspondientes metas: 1. Consolidar la convivencia democrática a través de una acción activa y participativa entre los vecinos y el Gobierno de la Ciudad. 2. Orientar las políticas públicas de seguridad y

emergencia urbana hacia su plena armonización con las políticas sociales orientadas a la asistencia, dignidad, reinserción social y fomento a la confianza, en el marco de la justicia. 3. Combatir la violencia, y prevenir acciones delictivas para su control y disuasión anticipada conforme estrategias de corto y mediano plazo en base a novedosos enfoques y criterios de intervención policial. 4. Encarar las emergencias urbanas con criterios preventivos y de acción rápida en base a modernas tecnologías de intervención y coordinación de esfuerzos institucionales de carácter local y regional. 5. Generar y fortalecer espacios de diálogo y de refuerzo de confianza mutua entre los vecinos, así como entre ellos y las autoridades.

Ello es lo más medular del documento (por llamarlo de alguna forma) que parece ser el que informa más al Jefe de Gabinete al hacer declaraciones que a la propia policía e incluso guía la discusión política en su ámbito natural, la Legislatura.

Es muy breve y también bastante ambiguo, pero algo puede señalarse respecto a las ideas que lo inspiran.

Este “Plan” concluye señalando que la planificación integral “se basa en cuatro LÍNEAS DE ACCIÓN, a saber: i) Control del Espacio Público; ii) Policía de la Ciudad de Buenos Aires; iii) Fortalecimiento de la Justicia; iv) Prevención del Delito y la Violencia. Estas líneas de acción las profundizaremos en próximas entregas”.

Es sin duda preocupante que se eludan responsabilidades institucionales en la dirección de la política de seguridad, ya por desidia o por improvisación. La ausencia

de un riguroso “Plan”, a más de impedir el control del mismo y de lo que puede ser la actuación de órganos ejecutivos, permite que se sospeche que no haya una real comprensión de la problemática de la inseguridad ni política alguna que guíe a la nueva fuerza policial, que autónomamente, o en forma improvisada o inopinadamente por órdenes ministeriales, definirá su accionar y sus objetivos.

Pero también, en esas breves líneas, se vuelve a visualizar una reducción, que ya no sólo remite a la existencia de un cuerpo policial sino que mantiene el viejo binomio “seguridad-delito”, que ya no sólo es reiterado por los empresarios morales de los medios de comunicación, sino que es asumido por parte de la clase política.

Esto implicaría que, para el propio “Plan” la única causa de ausencia de seguridad es la existencia de hechos delictivos, sin observar que son especialmente políticas públicas –o más bien la ausencia de ellas–, las que generan diferentes inseguridades.

De esta manera, debe reconocerse en la ausencia de “Plan”, la renuncia a la propuesta y puesta en marcha de políticas públicas en todos los terrenos, mencionada al comenzar en este trabajo

También se observa, así, la dificultad intrínseca de todo tipo de cambio general, que repercute eficazmente en el complejo de la seguridad, así como en el de la prevención.

Habrà que tener presente que

...el grado de injerencia de este sistema institucional –especialmente, del sistema policial y del uso de la fuer-

za– en la transformación de estas condiciones y de las conflictividades derivadas de ellas es exiguu, extremadamente limitado y de carácter exclusivamente reactivo. Una policía eficiente y una estrategia integral en materia de seguridad pública no podrían revertir este conjunto de factores estructurales, los que, en verdad, están marcadamente determinados por el tipo de estructuración social, política e institucional de nuestro país (Sain, 2008: 306).

En el mismo sentido se pronunció Massimo Pavarini, con una advertencia que no debería dejar de escucharse de cara a la política, y a la constante actuación que, en busca de legitimidad, tiende a socavar sus escasas posibilidades de acción:

Uno de los errores que no deberían jamás cometerse es el de asumir el tema de la seguridad como un problema que se puede resolver. Sé bien que desde este punto de vista los oídos de la política no quieren escucharnos, pero se deberán habituar a no ser ya más oídos sordos. No todos los problemas pueden ser resueltos. Por la buena razón de que no son problemas o de que no están adecuadamente formulados. Y el de la seguridad es tanto un no problema como un problema mal formulado. No hay farmacum porque no hay enfermedad de la cual debemos defendernos. Afrontar al electorado prometiendo proporcionar seguridad quiere decir actualmente garantizar el seguro fracaso en el turno electoral sucesivo. La seguridad es un –o el– tema del gobierno, en general, de la ciudad. Se puede y se debe

governar la seguridad sin prometer que se abatirá la inseguridad. Hacerse cargo no significa resolver (Pavarini, 2006: 238).

Pero para “hacerse cargo” también hay que tener alguna idea de la “seguridad”, que es notablemente diversa de una versión simplificada y meramente “policial”. Un verdadero “Plan” de seguridad debería acercarse a lo que Pavarini define como “la seguridad de los derechos de todos”.

Ello implica otro modelo de seguridad en el cual las políticas a implementarse requieren ser consensuadas sobre una base diferente a la del miedo. En efecto, constituye una necesidad primaria, desde lo político, elaborar discursos convincentes que desarticulen ciertas imágenes sociales sobre la “inseguridad urbana”, proclives a avalar mayores reacciones punitivas. Esto significa asumir en serio las necesidades materiales y simbólicas de los sectores mayoritarios de la población, aquellos que son objeto de exclusión social, política y económica, y que también parecen ser los objetivos, a reprimir, de las políticas policiales.

Son las propias Constituciones las que hacen referencia a un concepto más amplio de seguridad (seguridad en la salud, la educación, la vivienda, el empleo, etc.). La fundación afirmativa de los derechos es lo contrario del modelo reactivo de orden. El modelo jurídico de seguridad aceptable no puede ser el modelo del control del delito al que se adscribe la policía, sino el modelo de la distribución y localización de los recursos, posibilitadas por otras agencias. Esta acción del Estado sería la única

que lo pueda legitimar eficaz y duraderamente. Este modelo es otra forma de reducir la complejidad social, sin negarla. El modelo constitucional de la seguridad evitará quedarse atrapado en el sistema de la violencia si no se limita a poner límites y “es también un gran programa de justicia social y de pacificación de los conflictos” (Barratta, 1999: 418) que ponga las condiciones óptimas para transformaciones materiales.

Pero incluso en este caso se debe contar con el derecho –incluso el penal– y también con la institución policial (Anitua, 2004).

Pero la policía posee una “cultura específica”<sup>22</sup> cuyas características centrales son el corporativismo, el aislamiento, el recelo frente a la opinión pública y la desconfianza frente al ciudadano. Dicha cultura, propia, auto-generada y de la que nada se dice en la ley que aquí se ha comentado, señala una clara preferencia por la reacción para mantener el orden y “atrapar” a los perpetradores, antes que la prevención mediante políticas públicas de integración comunitaria.

A pesar de ello, un cambio cultural podría pensarse desde el modelo descentralizado de policía comunitaria,

---

**22** La peor consecuencia de ello es la selectividad que perjudica especialmente a los sectores con mayores carencias en el ejercicio de derechos, y por lo tanto también de seguridad. Reiner (2001: 87 y ss.) señala que la policía clasifica a los grupos de individuos conforme pautas muy específicas. De esta forma, el grupo “propiedad policial” integrado por los individuos problemáticos (desempleados, vagabundos, prostitutas, gays, jóvenes desviados, etc.), cuyo control es exclusivo de la policía, será el objetivo primario de la selectividad.

que debería ir acompañado siempre observando algunos principios relativos al control y orientación de la actividad policial. En lo que hace al control, la discrecionalidad policial debe ser controlada de manera múltiple mediante la función judicial, la administración política, la actividad de organizaciones intermedias no estatales y la propia comunidad. Y en cuanto a la orientación, si el uso discrecional de la fuerza es el producto de estereotipos y pautas culturales específicas del “cuerpo” policial, debería atenderse esa cultura a través de la formación democrática del agente de policía, la profesionalización de la fuerza, la eliminación del viejo corporativismo, y, sobre todo, insertándose en la comunidad que debe proteger y satisfacer en el cumplimiento de los derechos, que es precisamente la integrada por los sectores más vulnerables.

Si, además, logra evitar quedar al margen de la prevención, mucho más amplia, que realiza la comunidad, la policía comunitaria podría cumplir un papel fundamental.

Pero se tratará de un modelo policial que integra su actividad con otras agencias públicas (prevención integrada), que concentra sus esfuerzos en forma descentralizada y que necesita del diálogo directo con los vecinos más vulnerables. Este modelo policial abordará la problemática de la seguridad en sus niveles subjetivo y objetivo. En suma, se tratará de una policía que, aún sin dejar de ejercer el control punitivo, lo hará en el seno de una democracia participativa.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, esta es la forma que deben adoptar las instituciones de gobierno

según lo establece la Constitución local<sup>23</sup>. La policía de la Ciudad deberá regirse por este mismo principio y deberá adoptar una estructura tal que le permita mantener canales continuos de comunicación y contralor por parte de la comunidad<sup>24</sup>. La estructura de derechos y libertades que diseña la norma constitucional pone el acento en la prevención antes que en la reacción y así, desde un punto de vista político-jurídico, parece inclinarse por un modelo en el que la policía, y el control punitivo, no sean las herramientas principales de la seguridad y la prevención.

Ello obligará a transformaciones más amplias, y en la propia política y la acción social de la comunidad, algo a todas luces necesario pues “sería ridículo pensar que el problema abarca únicamente a la institución policial y no al entramado que relaciona a ésta con intereses económicos y políticos” (Kaminsky, 2005: 62).

En relación con ello, el diseño de una fuerza de seguridad autónoma debe tener en cuenta el esquema institucional de descentralización que guía toda la organización de ámbitos de debate y de gobierno porteños. A partir de la puesta en marcha de las comunas<sup>25</sup> los vecinos deberían contar con un espacio previsto para impulsar y controlar iniciativas populares de políticas públicas. En este ámbito es posible asentar el modelo de prevención

---

**23** Artículo 1°. La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa.

**24** Ver los citados artículos 34 y 35 de la Constitución local.

**25** Si es que alguna vez se cumple con ese mandato del artículo 127 de la Constitución C.A.B.A.

integrada tomando como base la interacción entre las diversas agencias públicas –que atiendan cuestiones de vivienda, salud, control del espacio público, integración educativa y deportiva, etc.– y la comunidad. La policía, como cuerpo descentralizado que rinde cuentas a los grupos vecinales, debería asumir que es tan sólo un actor más en el gobierno de la seguridad<sup>26</sup>, entendida como condición necesaria del ejercicio de las libertades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anitua, Gabriel Ignacio (2004).** “¿Puede la agencia policial ser actor principal de políticas de seguridad ciudadana?”. En Ignacio Muñagorri y Juan Pegoraro (coords.), *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas, resultados*. Madrid: Dykinson, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati.
- \_\_\_\_ (2009). *Derechos, seguridad y policía*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- \_\_\_\_ (2010). *La policía metropolitana de la ciudad autónoma de Buenos Aires* (como director), Buenos Aires: Ad Hoc.
- Arslanian, León Carlos (2008).** *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Edhasa.
- Baratta, Alessandro (1999).** “La política criminal y el derecho penal de la Constitución. Nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias penales”. En revista *Nueva Doctrina Penal*, nro. 1999/B. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Becker, Gary (1968).** “Crime and Punishment: An Economic Approach”. En revista *The Journal of Political Economy*. Chicago.
- Braguinsky, Nicolás (2010).** “Espacio público, uso privado. Construcción hegemónica de la identidad” en Anitua, Gabriel I. (dir.) *La policía metropolitana de la ciudad autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Calzado, Mercedes (2010).** “Intervenciones gubernamentales de participación ciudadana. Balance (sin perspectiva) del plan de prevención del delito” en Anitua, Gabriel I. (dir.) *La policía metropolitana de la ciudad autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ad Hoc.
- Cancio Meliá, Manuel y Gómez-Jara Díez (eds.) (2006).** *Derecho Penal del Enemigo. El discurso penal de la exclusión*, 2 volúmenes. Montevideo y Madrid: BdF y Edisofer.
- Carles, Roberto (2010).** “El gobierno local del delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Retóricas participativas y apelación a la comunidad” en Anitua, Gabriel I. (dir.) *La policía metropolitana de la ciudad autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ad Hoc.
- Clarke, Ron V. (1995).** “Situational Crime Prevention”. En Tonry, M. y Farrington, D. P. (eds.), “Building a Safer Society”, revista *Crime and Justice* vol. 19. Chicago: University Chicago Press.
- Cleciri, Sofia (2010).** “Constructores de sentido y estrategias discursivas. Una mirada acerca de la creación de una Policía comunitaria en la Ciudad de Buenos Aires y su repercusión en los medios de comunicación masiva” en Anitua, Gabriel I. (dir.)

---

**26** Y ésta se presenta como posibilidad de legitimación democrática del modelo de policía comunitaria al abandonar el mito autoritario de control del orden público. “En el desarrollo de formas integradas de colaboración entre ciudadanos activos, servicios y agencias asistenciales y policía en el control del territorio se construye el pasaje de un modelo predominantemente fundado sobre el orden público a uno tendiente al gobierno de la seguridad a nivel local” (Pavarini 2006: 263).

*La policía metropolitana de la ciudad autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ad Hoc.

**Crawford, Adam (1997)**. *The Local Governance of Crime*. Oxford: Clarendon Press.

**Demetrio Crespo, Eduardo (2004)**. “Del Derecho penal liberal al Derecho penal del enemigo”. En AA.VV. *Serta: in memoriam Alexandri Baratta*. Salamanca.

**Di Corleto, Julieta (2002)**. *Community Policing: Crime Control in Local Democracies*, presentado para obtener el master en Harvard Law School.

\_\_\_\_\_(2010). “Los proyectos de policía comunitaria en los Estados Unidos” en Anitua, Gabriel I. (dir.) *La policía metropolitana de la ciudad autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ad Hoc.

**Ericson, R. V. y Haggerty, K.D. (1997)**. *Policing the risk society*. Oxford: Clarendon Press.

**Faraldo Cabana, Patricia (2004)**. “Un derecho penal para enemigos para los integrantes de sociedades criminales”. En Faraldo (dir.) y Brandariz/Puente (coords.), *Nuevos retos del derecho penal en la era de la globalización*. Valencia: Tirant lo Blanch.

**Gaitán, Mariano (2010)**. “De “experto en seguridad” a Jefe de la Policía Metropolitana” en Anitua, Gabriel I. (dir.) *La policía metropolitana de la ciudad autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ad Hoc.

**Garland, David (1999)**. “The Commonplace and the Catastrophich: Interpretations of Crime in Late Modernity”. En revista *Theoretical Criminology*, nro. 3 de 1999. Londres.

**Garland, David (2005)**. *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

**Goldstein, Herman (1998)**. “La nueva orientación policial: confrontando la complejidad”. En revista *Pena y Estado*. Número especial “Policía y sociedad democrática”. Buenos Aires: Editores del Puerto.

**Gual, Ramiro (2010)**. “De controlantes y controlados. Una aproximación al *continuum securitario* en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y sus mecanismos de control” en Anitua, Gabriel I (dir.) *La policía metropolitana de la ciudad autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ad Hoc.

**Gracia Martín, Luis (2008)**. *Crítica al Derecho Penal del Enemigo*. Quito: Editorial Universitaria.

**Jakobs, Gunther y Cancio Meliá, Manuel (2005)**. *Derecho penal del Enemigo*. Buenos Aires: Hammurabi.

**Kaminsky, Gregorio (dir.) (2005)**. *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Remedios de Escalada: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.

**Kessler, Gabriel (2009)**. *La sensación de inseguridad y el miedo al crimen*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Lea, John y Young, Jock (2001)**. *¿Qué hacer con la ley y el orden?* Buenos Aires: Editores del Puerto.

**Matthews, Roger (1992)**. “Replacing ‘broken windows’: crime, incivilities and urban change”. En Young, Jock, Matthews Roger, *Issues in Realist Criminology*. Londres: Sage.

**Muñoz Conde, Francisco (2005)**. *De nuevo sobre el derecho penal del enemigo*. Buenos Aires: Hammurabi.

**Nelson, Marcus (1994)**. *Crime and Everyday Life*. Thousand Oaks: Pine Forges Press.

**Normandeau, André (1994)**. “Balance y perspectivas de la policía comunitaria”. En revista *Prevenió, cuadernos d’ estudis i documentació*, nro. 13. Barcelona.

**Pavarini, Massimo (2006)**. *Un arte abyecto*. Buenos Aires: Ad Hoc.

**Pérez del Valle, Carlos (2001)**. “Sobre los orígenes del Derecho penal del enemigo. Algunas reflexiones en torno a Hobbes y Rousseau”. En *Cuadernos de Política Criminal* nro. 75. Madrid.

**Portilla Contreras, Guillermo (2004).** “El derecho penal y procesal del enemigo: las viejas y nuevas políticas de seguridad frente a los peligros internos-externos”. En AA.VV. *Dogmática y ley penal: libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, vol. 1. Madrid: Marcial Pons.

**Recasens i Brunet, Amadeu y Domínguez Figueirido, José Luis (1996).** “Aparato y espacio policial”. En Bergalli, Roberto, *Control Social Punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación (policía, jurisdicción y cárcel)*. Barcelona: M. J. Bosch.

**Reiner, Robert (2001).** *The Politics of the Police*. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press.

**Sain, Marcelo (2008).** *El Leviatán azul*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Van den Dooren, Sebastián (2010).** “El dispositivo de emergencia: monitoreo de los peligros en la vía pública de la ciudad de Buenos Aires” en Anitua, Gabriel I. (dir.) *La policía metropolitana de la ciudad autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ad Hoc.

**Wilson, James Q. y Kelling, George L. (1982).** “The Police and Neighborhood Safety”, en revista *Atlantic Monthly*, marzo de 1982.

**Zaffaroni, Raúl (2006).** *El enemigo en el derecho penal*. Buenos Aires: Ediar. 



**¿POLICÍA DE INVESTIGACIÓN?  
REFLEXIONES SOBRE LA NATURALEZA  
DE SU FUNCIÓN Y ÓRGANO DE ADSCRIPCIÓN**

*Keymer Ávila*

**Resumen** ¿El órgano de investigaciones debe ser considerado como una policía más? O, por el contrario, ¿tiene características propias que le diferencian de la institución policial? ¿Debe estar adscrito al Poder Ejecutivo o al Ministerio Público? Del enfoque de las respuestas a estas preguntas pueden depender importantes decisiones políticas en materia de derechos humanos. En este trabajo se intenta reflexionar sobre estas interrogantes en el contexto venezolano, con una intencionalidad clara: la reducción del poder bélico y de la discrecionalidad de los operadores de esta institución, junto al aumento de los controles hacia los mismos.

**Palabras clave** Investigación penal, policía, CICPC, Ministerio Público, derechos humanos.

**KEYMER ÁVILA** Abogado *Magna Cum Laude* por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Master Oficial en Criminología y Sociología Jurídico Penal de la Universitat de Barcelona (UB). Doctorando en el Programa de Doctorado de Derecho y Ciencia Política de la misma universidad. Estudios de postgrado en Ciencias Penales y Criminológicas y Gobierno y Políticas Públicas, en la UCV. Investigador del Instituto de Ciencias Penales de la UCV, adscrito a *Sistemas Penales*, y profesor de la Cátedra de Criminología de la misma universidad. Investigador acreditado del Programa de Estímulo a la Innovación e Investigación (PEII) del ONCTI. Colaborador del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la UB. Ex asistente y asesor del Fiscal General de República Bolivariana de Venezuela.

[keymerguaicaipuro@gmail.com](mailto:keymerguaicaipuro@gmail.com)

# ¿Policía de investigación?

## Reflexiones sobre la naturaleza de su función y órgano de adscripción<sup>1</sup>

### 1. Introducción

**Los estudios de policía** abarcan una gama muy amplia de aspectos: derechos humanos, uso de la fuerza, seguridad, interacción y control comunitario, estructura y organización, gobierno e institucionalidad democrática y un largo etcétera. Uno de los puntos más álgidos y discutidos es el de su función. Sin embargo, poco son los estudios concentrados en la función de investigar, esa tecnología tan importante para comenzar el camino hacia la imposición de la pena formal. De esta manera se aprecia cómo la doctrina que analiza a la policía ha centrado sus estudios en el ámbito administrativo y de seguridad, por encima del propiamente procesal-judicial (Pérez, 1998).

Es por ello que preguntas como las siguientes se mantienen latentes: ¿la investigación criminal debe considerarse como una función policial más? ¿El ejercicio de actividades preventivas no afecta la eficiencia de los órganos encargados de la investigación penal? ¿La discrecionalidad que caracteriza a las funciones policiales (patrullaje, prevención, reacción inmediata ante situaciones de riesgo, etc.) debe también operar en la investigación penal? En caso de excesos en el cumplimiento de funciones policiales, ¿el órgano de investigaciones debe investigarse a sí mismo? ¿Hasta dónde debe llegar la intervención policial en el marco del proceso penal? ¿La intervención policial en la investigación penal no puede ser interpretada como una intromisión del Poder Ejecutivo en las labores del Ministerio Público

---

<sup>1</sup> El presente artículo es una versión resumida y corregida de un trabajo homónimo publicado en la *Revista Eletrónica de Ciências Jurídicas*, n° 6 (2009), de la Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão, Brasil. [On line] Disponible en: [http://www2.mp.ma.gov.br/ampem/artigos/Artigos2009/2009\\_ARTIGO-0602Ano2009.pdf](http://www2.mp.ma.gov.br/ampem/artigos/Artigos2009/2009_ARTIGO-0602Ano2009.pdf)

(MP)<sup>2</sup>? La investigación al estar inserta dentro del procedimiento penal y consecuentemente relacionada con la imposición de una pena, ¿no amerita ser especialmente controlada? Estas inquietudes motivan las ideas que se desarrollarán a continuación.

Es de advertir que no se pretende dar respuestas uniformes ni definitivas a estas interrogantes, sólo se espera ofrecer elementos al debate que sean de alguna utilidad para avanzar, por una parte, en la reducción de los excesos de este cuerpo y, por otra, en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de su control administrativo y judicial como lo son el MP y el Poder Judicial (PJ).

En Latinoamérica se han venido dando procesos de transformación del modelo procesal penal inquisitivo a otro de carácter acusatorio. Con el sistema acusatorio el MP adquiere dos funciones que antes no tenía: la función de investigación y recolección de pruebas que tenían las llamadas policías de investigación y la función de instrucción que tenía el Poder Judicial. Lo que hizo necesario un rediseño del MP cómo órgano encargado de dichas tareas.

Rusconi (1998) describe cómo estas reformas han intentado abarcar a los subsistemas penal, procesal y penitenciario. Sin embargo, en este proceso el “subsistema policial” (Ferrajoli, 2001) normalmente queda

al margen, lo que no es más que una demostración del abandono y desprecio que en muchas ocasiones padece la institución policial.

En Venezuela, la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal (COPP) en enero de 1998 marcó el inicio de la reforma. Tras el nuevo Código, vinieron las nuevas leyes del MP (Ley Orgánica del Ministerio Público –reformada en marzo de 2007–) y la de Policía de Investigaciones Penales, esta última derogada en 2001 por el Decreto con Fuerza de Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, el cual a su vez fue reformado por la Ley del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (LCICPC), en el año 2007.

En esta legislación que rige la materia de las investigaciones penales hay dos grandes pasos que constituyen un avance significativo en el proceso de reforma, en lo referente al órgano de investigaciones penales: 1) El cuerpo encargado de esta función deja de ser *policía judicial* para convertirse en *órgano de investigaciones*; y 2) La *adscripción funcional* de este órgano pasa a estar *a cargo del MP*.

Sin embargo, más allá de las justificaciones situacionales y político-coyunturales, se considera que la conservación de la adscripción orgánica del cuerpo de investigaciones dentro del Ejecutivo (específicamente dentro de Ministerio de Interior y Justicia –MIJ–) constituye todavía un punto álgido para la reforma.

Actualmente el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC) es el principal órgano auxiliar del MP, de lo que se desprende que para el buen funcionamiento del sistema, es necesario que entre estas

---

<sup>2</sup> En Venezuela el MP forma parte de un Poder autónomo respecto del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, denominado Poder Ciudadano, el cual está integrado por tres órganos: el MP, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo (artículo 273, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela –CRBV–).

instituciones exista una estrecha y clara vinculación. La misma debe ser asumida en términos de subordinación, toda vez que tanto la CRBV como el COPP, la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP) y la LCICPC, establecen que quien ordena y dirige la investigación penal es el MP.

## 2. Órgano de Investigaciones Penales y Criminalísticas: ¿policías?

Las principales funciones del CICPC son de carácter postdelictivo: investigación de delitos e identificación de sus autores y cómplices. No obstante, también se le asignan funciones preventivas previstas en el artículo 11 de la LCICPC, como son la colaboración en la creación de centros de prevención de delitos y sistemas de control o base de datos criminalísticos en cuanto a determinados delitos, elaboración de estadísticas de criminalidad para adoptar políticas de prevención y orientación. Además de estas actividades, y considerando que la adscripción orgánica al MIJ se somete a criterios de seguridad ciudadana, preventivos y de orden público en general, el CICPC también efectúa labores de patrullaje, vigilancia de manifestaciones políticas, alcabalas móviles, traslado de detenidos, entre otras. Estas actividades de seguridad ciudadana o preventivas merecen ser analizadas.

Para abordar el tema de la seguridad ciudadana es importante partir de la siguiente idea: la dicotomía libertad-seguridad no significa un enfrentamiento de derechos en pie de igualdad, puesto que la primera es un derecho prevalente al que debe servir la seguridad, que por su parte no es un derecho fundamental (Pérez, 1998:

156). En este sentido se reivindica el enfoque de Baratta (2001) sobre la “seguridad de los derechos” y no del “derecho a la seguridad”.

En este marco se considera, por ejemplo, a los órganos con competencia en materia de seguridad (según el decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, del 6 de noviembre de 2001), éstos abarcan, además de los organismos policiales, a los Cuerpos de Bomberos, Protección Civil y organizaciones de administración de desastres. Lo que constituye una ampliación grande del concepto. Es por ello que es necesario ir delimitando no sólo conceptual, sino también operativamente lo que debe entenderse por policía y por seguridad ciudadana. *No todo es seguridad, ni todo el que ofrece seguridad es policía*<sup>3</sup>.

### 2.1. Función policial: la promiscuidad funcional

El poder penal del Estado se desplaza en buena medida hacia la instancia policial, siendo su actividad de mayor influencia sobre la vida de los ciudadanos, en comparación con la incidencia que pudiera llegar a tener la instancia judicial. A la policía se le exige de todo. Esto en la práctica se traduce en posibilidades y demandas infinitas

---

<sup>3</sup> En este sentido Recasens afirma que: “el enfoque policial resulta incompleto en la actualidad para comprender la temática de la seguridad. Es preciso ‘descentrar’ a la policía, para reubicarla como uno más de los actores que giran alrededor del verdadero problema, que es el de la seguridad y su evolución en el contexto de un mundo supuestamente globalizado” (2003: 289).

de intervención. Lo cierto es que exigir a la policía la solución de innumerables asuntos que sirven de entorno a la inseguridad es exigirle cumplir funciones para las cuales no está destinada y descargar en ella responsabilidades de otras autoridades públicas, sobre todo de las de más alto rango (Santos, 1998; Rusconi, 1998).

Uno de los problemas fundamentales para definir la función policial es que el ordenamiento jurídico se ha ocupado, fundamentalmente, de establecer hasta dónde no debe pasar la policía, antes que definir lo que debe hacer; señalando límites, restricciones, requisitos de actuación válida y salvaguardas sustantivas y procesales a los poderes de policía, antes que establecer sus funciones y atribuciones (Rosales, 2007; Gabaldón, 2007).

Gabaldón entiende como función policial “cualquier actividad encaminada a reducir la incertidumbre en una situación de confrontación entre dos o más actores o grupos sociales cuando los mecanismos de intercambio de significados se encuentran severamente afectados y existe la propensión a una escalada de violencia” (2007: 260). Este concepto supone varias cosas:

a) la policía es una agencia equidistante de las partes en conflicto; b) la intervención policial es subsidiaria, en el sentido que opera en defecto de otros mecanismos de conexión directa entre los actores involucrados en el conflicto; c) la intervención policial es minimalística, en el sentido que opera en los límites estrictamente necesarios para restablecer el *equilibrio situacional perturbado*: es en este sentido que se dice que la policía conoce de los hechos y no del derecho, es decir, que no tiene facultades para adju-

car una disputa con criterios decisorios permanentes, sino estrictamente temporales y situacionales; d) la intervención policial es pacificadora, en el sentido que propende a reducir *la tensión coyuntural* entre actores sociales y crear un estado de sosiego (Ídem) (cursivas nuestras).

Luego el autor agrega que posiblemente la función policial es poco mencionada para definir a la policía quizás porque ésta resulta contingente y lo esencial en esta institución es la capacidad de aplicar la fuerza física (tema fundamental de la policía).

Todos los planteamientos anteriores están en total sintonía con el Modelo Policial diseñado por la CONAREPOL (2007) que concibe a la policía como una agencia de seguridad ciudadana, ideas recogidas en la nueva Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB) en sus artículos 3, 4, 5, 8 y 34.2.

Con todo lo anterior queda definido el carácter contingente, situacional, fáctico, esencialmente preventivo (*ex ante*) y de reacción inmediata no permanente sino temporal (coetánea) que tiene la función policial. *Características que no son compartidas por la función de investigación penal*, la cual tiene su marco de acción en un momento posterior a la comisión del delito (*ex post*).

En este orden de ideas, Antillano (2007: 49) resalta como:

Diversos estudios señalan *la prevalencia de medios de actuación de la policía que están más dirigidos a la visibilidad del poder policial, remarcando la presencia física y la*

*afirmación de la autoridad, que al procesamiento y resolución de conflictos. Se favorecería un uso “simbólico” de la policía, basado fundamentalmente en su despliegue, ostentación y presencia en el territorio, más que su utilización instrumental en la lucha efectiva contra el delito a través de la investigación penal. (...) se señala el predominio de medidas “inmediatas”, que operan aún antes de recabar la información sobre el hecho, por encima de actuaciones posteriores dirigidas al esclarecimiento del delito y el procesamiento del delincuente por la justicia penal, concluyendo que los procedimientos a los que acude la policía se proponen reafirmar su autoridad antes que procesar al sospechoso (Gabaldón y Murua, 1983) (cursivas nuestras).*

Estas ideas reafirman el planteo de la diferenciación entre la función policial y la investigación penal. No es una buena medida que la policía cumpla al mismo tiempo, y en ocasiones con las mismas personas, las tareas preventivas y de investigación. Esta “promiscuidad funcional” (Rusconi, 1998) genera serios obstáculos para el desarrollo de un sistema eficiente y garantista de investigación de delitos. En primer lugar, tendencias autoritarias provenientes de la actividad preventiva invaden a menudo las tareas de investigación penal. En segundo lugar, las actividades preventivas arrastran a las funciones investigativas aumentando el nivel de autonomía en relación con el necesario control que deben asumir el MP y la función jurisdiccional sobre tales actividades.

En la realidad la distinción entre prevención-represión es complicada, la línea divisoria en ocasiones es

tenué: ¿dónde está la prevención y dónde la represión? Por más complicado que sea, el intento de separar ambos ámbitos es necesario. Bustos advertía que el difícil intento de separar prevención de represión, se da sólo en Estados claramente democráticos; por el contrario “en todos los países en que se nota una tendencia hacia la doctrina de seguridad nacional, estos niveles de diferenciación se tornan difusos” (1983: 66). Si se quiere diseñar un modelo distinto, más garantista, no se puede pasar por alto este debate.

Es en este contexto donde se le atribuye la función de investigación a la “policía”, en auxilio de la autoridad encargada de dirigir la investigación penal, que en el caso de Venezuela está en cabeza del MP; relacionando un poder independiente, el Poder Ciudadano, con una supuesta función policial ejercida por un órgano que depende directamente del Ejecutivo —el CICPC— y que en esta área debe ser su auxiliar. Lo normal es que esta colaboración no resulte satisfactoria (Rosales, 2008).

## 2.2 Función de investigación

La investigación penal comporta las acciones, técnicas, medios y procedimientos para investigar la comisión de delitos e identificación de los autores, como actividad de auxilio al MP (CONAREPOL, 2007).

Queralt (1999), señala que la “policía” judicial cumple dos grandes funciones: la de investigación de los delitos con anterioridad a la entrada en juego de la autoridad judicial y la realización de misiones específicas que ésta o el MP le encomienden dentro de un caso concreto. Estas

funciones señaladas surgieron también en la Mesa Técnica (MT) sobre el modelo de órgano de investigaciones penales de la CONAREPOL.

En la MT hubo posiciones que sugerían que la investigación penal no solamente era la principal función del órgano de investigaciones, sino que además era la única que debía tener, concentrándose así los esfuerzos en la labor de investigación criminal científica para obtener mayor eficiencia en los resultados, por lo que debía desligarse de las competencias de índole preventivas previstas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 11 de la LCICPC, a la que ya se ha hecho referencia.

Asimismo, también se consideró la interrogante sobre si es posible separar, en las funciones de represión, la investigación penal por un lado, y el uso de la fuerza u orden público por otro (funciones que impliquen la detención o contención de personas). Al respecto, en la MT se acordó que es posible separar de la investigación penal, las funciones represivas en cuanto al manejo del orden público y la coacción frente al delito en general, pues el cuerpo de investigaciones no debe intervenir en materia de orden público.

Excepcionalmente podría ser usada la fuerza en los procedimientos de investigación, pero ello no significa que se confundan estas actividades, ni que el uso de la fuerza esté directamente vinculado a la investigación penal.

Si bien se puede decir que estas dos actividades no se confunden, no se puede negar que muchas veces se requiere del auxilio de un cuerpo policial especializado en el uso de la fuerza, para llevar a cabo una labor de investigación. Obviamente frente a una flagrancia o en cum-

plimiento de una orden judicial, el funcionario del CICPC deberá usar en forma proporcional la fuerza que sea necesaria, pero incluso frente a este particular, de la MT se desprende como un punto de acuerdo unánime que *la aprehensión, traslado y custodia de procesados y penados no deberían ser encomendados al cuerpo de investigaciones, pues tales actividades no sólo obstaculizan la función principal del CICPC, sino además no tienen ninguna vinculación, ni siquiera indirecta, con las investigaciones penales*. Estas actividades deberían ser únicamente desarrolladas por la policía nacional, así como por las policías estatales y/o municipales (Silva/Hernández, 2007: 214-215). Uno de los puntos más resaltantes es que los participantes de la MT acordaron unánimemente que *ser investigador no necesariamente significa ser policía*.

### **2.3. La investigación y la afectación de los derechos fundamentales: su relevancia jurídico-procesal**

Pérez afirma que los principios de la jurisdicción penal deben regir no sólo en el juicio oral o en la ejecución de lo resuelto, sino también en la fase instructora de averiguación del hecho, aseguramiento de sus responsables y recogida de elementos probatorios. Resulta lógico a todas luces que en este período procesal concurren también los presupuestos de legalidad, independencia y autonomía respecto del poder ejecutivo. Para este autor:

El papel que ocupa la policía en el ámbito del proceso penal en modo alguno puede ser considerado secundario o accesorio, ya que constituye un elemento esencial y determinante en su propia configuración y desarrollo,

decisivo en el discurrir de la propia actividad jurisdiccional, de ahí que necesariamente deba ser tratada en sus justos términos, con la importancia que tiene en el marco procesal penal (1998: 164-165).

Hasta este punto puede apreciarse claramente la distinción entre función policial y la función investigativa. La primera tiene un marcado carácter preventivo-situacional, actúa *ex ante* o de manera coetánea al hecho definido como delictivo; la segunda entra en acción una vez ocurrido el hecho, actúa *ex post*, marcando el inicio del proceso penal y la afectación formal de los derechos de los involucrados. La primera se encuentra en el ámbito de competencias del Ejecutivo, la segunda debería estar en el ámbito del Sistema de Administración de Justicia.

### **3. Ministerio Público y Órgano de Investigaciones Penales y Criminalísticas: ¿cuál debería ser su relación?**

Pérez (1998), Rusconi (1998) y Rosales (2008) destacan cómo la habitual inserción orgánica de la “policía judicial” dentro de la estructura de los cuerpos policiales, y éstos a su vez en el ámbito del poder ejecutivo, hace que quede subordinada de facto a las necesidades de lo que el poder político entiende por seguridad y control social. Todo ello provoca que cualquier actividad policial venga presidida por esta relación, sujeta a los mandatos y órdenes que les dirijan sus superiores jerárquicos, incluso cuando su intervención tiene vocación de auxilio a un poder independiente como el ciudadano o judicial.

En este orden de ideas, Pérez, en el contexto de un sistema procesal de corte inquisitivo, explica como el Ejecutivo se convierte en el controlador máximo, no sólo en un

sentido amplio referido a la organización de los cuerpos, estructuras, o delimitación de su ámbito funcional conforme a los criterios de política criminal predeterminados, sino que también lo hace de manera individualizada en relación con el régimen disciplinario, permisos, traslados, ascensos, etc. Esta situación trasciende al aspecto orgánico para afectar al conjunto de las funciones que se desarrollan, de manera significativa en el ejercicio de auxilio a la actividad jurisdiccional y en el caso venezolano, sobre la fase preparatoria del proceso penal.

Esta relación de subordinación de carácter instrumental al Ejecutivo permite considerar que los funcionarios policiales llegan a convertirse “en árbitros del juicio oral” (Pérez, 1998) pudiendo hipotecar la investigación judicial y en su caso la sanción penal.

La trascendencia de la adscripción del órgano de investigaciones a una institución tecno-jurídica es grande. Así por ejemplo, en una institución como el MP el valor de la tecnología criminalística y la labor de investigación serían enmarcados dentro de la acción del derecho. La tecnología no puede subrogar el rol de los conocimientos jurídicos penal y procesal penal, que tienen la misión de encausar la acción política del Estado en el ejercicio del *ius puniendi* con unos cometidos políticos y jurídicos específicos como son limitar el poder punitivo y buscar por todos los medios la garantía de los derechos humanos ante su operatividad. En definitiva, esto es evitar la tecnocracia o su predominancia, lo que pasa por oponerse a que se pretenda reducir la cuestión criminal al laboratorio o a los resultados que arrojen las aplicaciones criminalísticas (Rosales, 2005).

Partiendo de estas ideas, respecto a la relación MP y órgano de investigaciones penales, en el caso venezolano, básicamente existen tres posturas:

1. *Adscripción orgánica y funcional en el poder Ejecutivo*: la que le otorga una amplia autonomía a los investigadores frente al MP, teniendo sólo un mínimo deber de informarle de sus actuaciones. Este modelo trae consigo las siguientes desventajas: el MP no limitaría al investigador en sus funciones; limita la relación entre el investigador y el fiscal, lo que perjudica al proceso penal; la subordinación de hecho a las necesidades de seguridad ciudadana y a las labores preventivas genera desvío de recursos y merma las funciones de investigación; aumenta la impunidad en casos de violación de DDHH; sería necesaria una reforma legal.
2. *Adscripción orgánica y funcional de este cuerpo a la institución encargada de dirigir la investigación*, es decir, al MP: el órgano de investigaciones llevaría a cabo sólo funciones de investigación y no de policía preventiva. Este modelo trae consigo las siguientes desventajas: el fiscal actualmente no tiene la formación necesaria para la investigación penal, lo que le dificulta la tarea de realizar un efectivo control sobre la misma; pudiera existir un proceso de *policización* (Zaffaroni, 1998) de los fiscales; sería necesaria una reforma legal.
3. *Posición mixta* –actualmente vigente en Venezuela– que mantiene la adscripción orgánica en el Poder Ejecutivo y la funcional en el MP. Este modelo trae consigo las siguientes desventajas: la potestad disciplinaria

y de control del MP es casi inexistente; existe un profundo retardo en las investigaciones por diferencias entre ambas instituciones (problema gerencial); la subordinación de hecho a las necesidades de seguridad ciudadana y a labores preventivas, lo que se traduce en desvío de recursos y merma de las funciones de investigación (Silva/Hernández, 2007: 226).

A continuación se desarrollarán los argumentos a favor de la segunda posición: la adscripción orgánica y funcional del órgano de investigaciones en el MP.

### 3.1. De la división y equilibrio entre poderes

Así como la función jurisdiccional es atribuida al Estado con carácter de exclusividad, correspondiendo al Poder Judicial su ejercicio con independencia del resto, con sujeción a determinados límites, controles y garantías; la función de investigación (dirección, supervisión y práctica) corresponde al MP<sup>4</sup>.

Es punto en común que la división de poderes es saludable para la consolidación del Estado de Derecho y de la democracia. Es por ello que en Venezuela la existencia de órganos que tienen como funciones el control administrativo del Estado (Consejo Moral Republicano), la investigación penal (MP) o sólo jurisdiccionales (Tribu-

---

<sup>4</sup> CRBV, artículo 285 numerales 3 y 4; COPP, artículos: 108 numerales 1 y 2; 111, 113, 114 y 116; Ley Orgánica del Ministerio Público, artículos: 16 numerales 3, 4, 5 y 6; 25 numerales 13 y 14, 8 y 24; 31 numeral 11; 37 numerales 6, 9, 10, 11 y 14; y 53 numeral 1; DFLOICPC, artículos 3, 11 numeral 1; 16 y 17.

nal Supremo de Justicia), representan una dimensión de contrapoder al servicio de la legalidad y de la protección de las personas. Todo esto está íntimamente relacionado con la fortaleza democrática del sistema político.

Esta independencia del control administrativo o judicial respecto a los otros poderes del Estado suele encontrar dificultades, tanto en la dimensión interna de cada estructura, como en el orden externo. En efecto, es el Ejecutivo quien dispone de la policía para gestionar la seguridad pública y, con ella, incidir en el libre desarrollo de los derechos ciudadanos, pudiendo de hecho limitar, controlar o interferir, a través de las actividades de investigación, en el proceso penal que le resulte incómodo (Pérez, 1998: 164; Santos, 1998: 212; Rosales, 2008: 161).

Es en virtud de la búsqueda de equilibrios y controles entre poderes que tiene cabida la posición que apoya la adscripción tanto orgánica como funcional del órgano de investigaciones al MP.

### 3.1.1. Insuficiencia de la mera adscripción funcional

Son consecuencias de la dependencia funcional del investigador al fiscal, la imposibilidad de que el investigador pueda ser removido o apartado por su superior jerárquico (Poder Ejecutivo) de la investigación que le hubieren encomendado hasta su finalización, salvo que así lo autorice el fiscal, conforme a las causales establecidas en la ley (artículo 24 LCICPC); que la autoridad administrativa del CICPC no puede revocar, alterar o retardar una orden emitida por el fiscal (artículo 114 del COPP); y que el Fiscal General de la República goce de un poder

disciplinario sobre los investigadores del CICPC en caso de negligencias, retrasos y omisiones frente a órdenes que les impartan los fiscales (artículos 116 del COPP y 25 numeral 14 de la LOMP).

Sin embargo, todas estas normas no trascienden de la mera formalidad, la subordinación funcional en la realidad no existe y las facultades disciplinarias mucho menos. La adscripción orgánica termina prevaleciendo siempre ante la funcional.

### 3.1.2. Limitaciones, fallas o errores constitucionales

Desde 1958 Venezuela cuenta con una policía especializada en la investigación científica de los delitos, separada –en principio– de las policías preventivas dedicadas al orden público; la primera sería la “policía” judicial y las segundas las policía administrativas. La CRBV instituyó esta separación de funciones en su artículo 332, donde se establece en numerales separados cada uno de estos organismos. Esto contribuye constitucionalmente a distinguir claramente las funciones preventivas-policiales de las de investigación. Sin embargo, la misma CRBV presenta debilidades para un cambio sustancial respecto a un nuevo órgano de investigaciones, por ejemplo:

1. Enmarcar el capítulo referente a los órganos de seguridad ciudadana (artículo 332) dentro del Título VII que establece el sistema de “seguridad de la nación” confunde la seguridad como garantía de derechos con la seguridad referida al resguardo de la soberanía e integridad territorial. Este planteamiento cons-

titucional concibe a la seguridad como un sistema por demás complejo y deja un margen de dudas en relación con la consagración del estado democrático, pues la seguridad ciudadana no es un tema que atañe a la Seguridad de la Nación, salvo la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, en el contexto de conflictos armados (Rosales, Borrego, 2007). La opción política ante este error conceptual es la obligada concordancia que debe hacerse con el artículo 55, el cual ubica a la seguridad como garantía de los derechos civiles.

2. Como consecuencia del planteo anterior, considerar al CICPC como órgano de seguridad ciudadana es otro error conceptual que se paga en la realidad con la existencia de una institución policial con poder bélico sobre la cual se tienen escasos controles y que, por el contrario, ejerce una importante influencia sobre el proceso penal.
3. La presentación con rango constitucional de este órgano aunado a su adscripción orgánica al Ejecutivo han servido como una especie de escudo impenetrable e indiscutible para impedir una subordinación real, desde el punto de vista funcional y disciplinario, de esta institución ante el MP.

### **3.2. Los poderes policiales y el carácter bélico de la actual “policía” de investigación: ¿obstáculos para pensar libremente en su órgano de adscripción?**

La policía no sólo es un aparato de Estado, ésta también es un sistema capaz de ir más allá de lo que el propio Es-

tado le delega, ello explica su alto nivel de poder en las sociedades modernas. De esta manera coexistiría un aparato policial con una función visible (tanto simbólica como real) y un sistema policial con una función oculta (no manifiesta), no necesariamente sincronizados entre sí. Lo que se quiere destacar aquí es la existencia de un sistema policial como ente-poder en sí mismo, capaz de “auto producirse, de tener sus propias referencias y afirmar su identidad, de adquirir y desarrollar su autonomía a través del aprendizaje y de auto organizarse, mediante la evolución de su constitución interna y su comportamiento” (Recasens, 2003: 299-302).

Uno de los obstáculos para un cambio de paradigma sobre el órgano de investigaciones es la formación actual de los funcionarios que es marcadamente policial, con un arraigado espíritu de cuerpo y una cultura policial que resulta ajena a una institución como el MP (Silva/Hernández, 2007: 226). Ante ello surge la siguiente pregunta: ¿serán los poderes policiales y todo lo que ellos implican (cultura policial, poder y control político, etc.), el principal obstáculo para repensar al órgano de investigaciones? A continuación, se señalan algunos de los mencionados poderes.

1. *Poder de criminalización*: El interaccionismo simbólico ha desarrollado extensamente la idea de la construcción del criminal a través del sistema penal. En este sentido, la policía tiene un amplio campo de decisión, “cumple realmente a nivel particular y primario funciones de juez. La policía decide quiénes son los sospechosos; (...) y en ese sentido el propio control policial resulta un factor de criminalización, origen de criminalidad” (Bustos, 1983: 70-71). Es decir, la policía en

el marco de su papel dentro del sistema de represión e investigación de delitos, potencia estructuralmente el grado de selectividad propio de toda la política criminal (Rusconi, 1998: 194).

2. *Poder de policización*: Este es el poder que se aplica puertas adentro de la institución policial. Zaffaroni (1998) explica que este proceso de policización es muy similar a los procesos de criminalización, su receptor es el mismo sector marginado de la sociedad. En el plano “formal” estas instituciones manejan un discurso moralizante; pero en la realidad, como consecuencia del rol que le asigna la “propaganda masiva transnacionalizada” (violencia, no intervención judicial, solución ejecutiva de los conflictos, machismo, insensibilidad, etc.), se le exige al policía que su conducta sea la misma que la de un psicópata. Este “proceso de formación” lesionador de pautas éticas básicas se constituye en un presupuesto fundamental de la actuación ilegítima de los miembros de las fuerzas policiales (Rusconi, 1998: 196).
3. *Poder bélico*: Rusconi (1998) destaca cómo la condición estructural de la policía a diferencia de lo que sucede con otras instancias del poder penal, genera un riesgo de actuación ilegítima mucho más importante, no controlado y caótico. En parte ello está relacionado con el entorno en el cual se desenvuelve el ejercicio del poder que detenta la institución policial. La policía actúa donde más se pueden lesionar las garantías individuales.

Para 2007, el parque de armas del CICPC ascendía a 10.144. Predominan en éste las pistolas (69%), seguido por las subametralladoras. Existe en el organismo una relación de prácticamente una pistola o revólver por cada funcionario (0,93%). Contaba con 699 patrullas urbanas operativas y en contraste sólo con 7 unidades móviles criminalísticas y 119 furgonetas para cadáveres (Silva/Hernández, 2007: 203-204), siendo estas dos últimas las directamente relacionadas con lo que debería ser su función: investigar delitos.

¿El órgano de investigaciones necesita todo este arsenal bélico? ¿Este arsenal está relacionado con sus funciones de investigación? ¿Debe el CICPC realizar patrullaje y demás actividades que impliquen presencia ostensiva? ¿son necesarias las brigadas especiales o de respuesta inmediata dentro de este cuerpo?

*A. Sobre el patrullaje*: Ya Santos (1998) a finales de los noventa comentaba sobre cómo la decisión gubernamental de solicitar la intervención del personal de la antigua PTJ en los operativos “profilácticos” antidelictivos, implicaba distraer en funciones impropias a un funcionario capacitado y competente de su exclusiva función de identificación, persecución, recolección de pruebas e instrucción procesal.

Por otra parte, se ha observado por expertos que en la medida en que se incrementan los contactos entre la policía con potencial uso de la fuerza y la sociedad, se potencian las condiciones para la corrupción y para la vulneración de derechos fundamentales, por ello se propone la erradicación definitiva de estas prácticas (Silva/

Hernández, 2007: 221). Estas explicaciones contrastan con la política de los publicitados “madrugonazos” implementada a comienzos de 2011, consistente en la toma de determinadas zonas de la ciudad por el CICPC para realizar redadas, allanamientos, alcabalas, requisa de vehículos y detenciones de personas. Política que se vio seriamente cuestionada a partir del asesinato de tres detenidos en los calabozos del CICPC, en mayo de ese mismo año. Diez meses después, el asesinato de la hija del cónsul Chileno en el estado Zulia, al pasar por una alcabala del CICPC, reavivó el debate sobre las funciones de este cuerpo.

*B. Sobre los grupos tácticos:* Las actividades de “laboratorio” o de “oficina”, propias de la investigación penal, no requieren del uso de la fuerza, pero en algunos escenarios de la investigación de “calle” puede hacerse necesario un uso racional y legítimo de la misma.

En la actualidad el CICPC cuenta con dos brigadas élite. Por un lado están las Brigadas de Respuesta Inmediata (BRI) y por el otro la Brigada de Acciones Especiales (BAE) que sirven principalmente de apoyo a investigadores y técnicos para resguardar su integridad física en caso de allanamientos en lugares delicados, preservar el sitio del suceso en ámbitos peligrosos y el rescate de víctimas en secuestros y en situaciones de rehenes.

Recasens y Bautista sostienen que en principio estas brigadas no investigan ya que sus integrantes no tienen formación judicial. Además, no reciben órdenes del fiscal, sino de sus mandos internos, lo que pone de relieve que no son auxiliares del MP como corresponde a un órgano

de investigaciones penales. Estos grupos tácticos –como acertadamente se consagra en la disposición transitoria séptima de la nueva LOSPCPNB– deben ser más bien una división dentro de la estructura de la Policía Nacional, que le prestaría apoyo al CICPC para entrar en sitios peligrosos, allanamientos riesgosos, situaciones de rehenes o secuestros, etc. Y que durante el correspondiente operativo estas fuerzas deben estar bajo la supervisión y coordinación del fiscal y del CICPC. Es decir, el factor clave es la función: como quiera que *estas brigadas* no investigan –sino que abren paso a los investigadores y técnicos– *no deben formar parte de un cuerpo de investigaciones* (Silva/Hernández, 2007: 217-218).

### ***3.3. Necesidad de control sobre el órgano de investigaciones: el control del poder a través de la vulnerabilidad***

Ante los poderes de policía es interesante evaluar la propuesta teórica de Christie (1984) sobre la aplicación de las condicionantes para causar “bajos niveles de dolor”, entre ellas se encuentran dos categorías que pueden ser de suma utilidad:

- » El *poder*: la gente con poder puede repartir dolor.
- » La *vulnerabilidad*: una forma de controlar el poder es hacer vulnerables a quienes lo ostentan.

Así entonces, ante los planteamientos de algunos defensores del actual estado del CICPC, sobre la “amenaza” que constituiría para esta institución pasar, por ejemplo,

a ser un ente del MP, previo proceso de despolicización del organismo, la respuesta pudiera ser afirmativa. Es necesario vulnerar el poder bélico del CICPC a la vez que sería necesario también fortalecer otras áreas relacionadas con la naturaleza de sus funciones de investigación. A continuación algunas cifras que legitiman este planteamiento.

Algunos números que justifican el control del poder a través de la vulnerabilidad:

#### A. Muertes institucionales (los ajusticiamientos)

Los homicidios realizados por policías en ejercicio de sus funciones son ajusticiamientos y no enfrentamientos (como suelen llamárseles), ya numerosa investigación empírica ha demostrado que la relación entre civiles y policías muertos es bastante desigual (según PROVEA, la probabilidad de que muera un civil en un choque armado es de 97,5, mientras que para los policías es de apenas 2,5; es decir por cada policía muerto fallecen 39 civiles), lo que hace suponer que más que enfrentamientos entre fuerzas equivalentes, se trata de un ejercicio asimétrico de la fuerza, frecuentemente intencional por parte de la policía (Antillano, 2007: 36-37). Esto no es un fenómeno reciente, data de al menos más de tres décadas, tal como lo han demostrado trabajos realizados por Santos (1998: 200-206), en los que el órgano de investigaciones se ha visto seriamente involucrado, sin contar casos emblemáticos como los de los “pozos de la muerte”, el Amparo y el Caracazo, en los que también han tenido participación.

La reducción formal del poder discrecional de la policía en la reforma procesal de 1998 y en la nueva constitución de 1999, lejos de favorecer la adecuación de la función policial a los requerimientos de una sociedad democrática, parecen haber significado el incremento de la violencia ilegal y la aplicación de castigos informales por parte de estos cuerpos (Antillano/Gabaldón, 2007).

En este marco, Antillano realizó un análisis de casos reportados por PROVEA (que son mucho menores –por obvias razones– que los que recibe el MP) y señala que cada vez se hace mayor el número de denuncias contra el CICPC, lo que resulta más grave aún si adicionalmente se compara el número de funcionarios de este organismo, con el volumen de víctimas que se le atribuyen (2007: 32). En el cuadro 1 se cruza la información sobre casos de ajusticiamientos, recogida por la CONAREPOL y el MP.

El CICPC tiene 5.458 funcionarios policiales y posee un récord de 1.315 casos de ajusticiamientos en los 7 años en estudio (21,4% del total de casos). Al establecer la relación entre número de funcionarios y número de casos de homicidio por organismo, el CICPC *se ubica como el cuerpo armado más letal del país*, ya que teniendo el porcentaje más bajo de funcionarios (5,1%), respecto a los demás cuerpos policiales del Estado, posee el segundo lugar en cantidad de casos de ajusticiamientos (el primer lugar lo tienen las policías estadales que los superan más de diez veces en número de funcionarios). Además, presenta los índices más altos de casos y víctimas de ajusticiamiento por funcionario policial, no sólo respecto a cada uno de los otros cuerpos policiales, sino del promedio general de todas las instituciones policiales.

Es importante señalar que esto no es algo nuevo o un fenómeno de “los últimos años”, ya Rosa del Olmo (1990) en un estudio pionero realizado en la década de los 80, colocaba entre los primeros lugares de los cuerpos que provocaban la mayor cantidad de víctimas civiles a la que fuera en ese entonces la PTJ con 23,8% de las víctimas, superada sólo por la Policía Metropolitana con 53% (Antillano, 2007).

## B. Obstáculos y genuflexiones institucionales

Las cifras del MP contrastan fuertemente con las del CICPC. Mientras que el MP informó que para el período 2000-2005, adelantaba unas 5.520 investigaciones por presuntos ajusticiamientos en todo el país, de las cuales 1.227 involucraban a funcionarios del CICPC (Rodríguez, 2006); el CICPC reporta para el mismo período, apenas un total de 173 averiguaciones penales, de las cuales sólo 33 (19,08%) fueron solicitadas por el MP (CONAREPOL). Esto pudiera interpretarse como un fuerte retraso en la imputación de los funcionarios, falta de comunicación fluida

**CUADRO 1. RESUMEN ESTADÍSTICO DE LOS CASOS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
DELITOS DE HOMICIDIO: AJUSTICIAMIENTOS O EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES  
AÑO 2000 - OCTUBRE 2007**

Cuerpo policial	Número de funcionarios	Porcentaje	Casos de ajusticiamientos	%	Promedio de casos por funcionario	Número aproximado de víctimas	Promedio aproximado de víctimas por funcionario
Policías estatales	58.178	54,18%	3.714	60,48%	0,06	4.197	0,07
Guardia Nacional	32.800	30,55%	175	2,85%	0,005	198	0,006
Policías municipales	10.944	10,19%	856	13,49%	0,08	967	0,09
CICPC	5.458	5,1%	1.315	21,4%	0,24	1.486	0,27
Total*	107.380	100%	6.060	98,67%	0,05	6.848	0,06

\* No se incluyeron los casos de la DISIP (hoy SEBIN), cuerpo que cuenta con el menor número de casos registrados, por no contar en el momento con el número de funcionarios que posee dicha institución. En este sentido es necesario resaltar que el total definitivo de casos sería de 6.140.

Elaboración y cálculos propios con datos de la CONAREPOL (Silva/Hernández, 2007: 195; Antillano / CPDDHH, 2007: 83) y de la Dirección de Derechos Fundamentales del MP.

entre ambas instituciones, solapamiento de estos casos por el CICPC o un total descontrol de los mismos por parte de sendos organismos.

Respecto al régimen disciplinario, se quiere destacar la ligereza con la que se establecen en la LCICPC algunas infracciones consideradas “administrativas”, aún cuando en el Código Penal y en la Ley contra la Corrupción estas mismas conductas son consideradas como delitos; a continuación algunos ejemplos: el artículo 69, en su numeral 45 contempla un claro caso de encubrimiento, de igual manera sus numerales 1, 2, 4, 5, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 30, 33, 34, 38, 41, 42 y 47 van desde el uso indebido de arma de fuego, pasando por la obstaculización de la investigación penal, la tortura, privación ilegítima de libertad, tráfico de drogas, hasta pasar por un catálogo de la mayoría de los principales delitos contra el patrimonio público). Situación que se hace más grave cuando en su Estatuto Especial de Personal consideran el reingreso del funcionario destituido luego de dos años contados a partir de la fecha de su destitución (artículo 129). Si a la ausencia de controles y voluntades se le agrega una regulación disciplinaria de este tipo, la licencia para matar es amplia.

### ***3.4. Inquietudes surgidas también desde la realidad: aspectos que deben analizarse antes de dar cualquier paso. Necesidad del fortalecimiento institucional del Ministerio Público***

Rusconi indica cómo el lento proceso de definición de la identidad institucional del MP, así como su actual inca-

pacidad estructural para ejercer en forma directa el poder de investigación ha dado lugar a un fortalecimiento del papel de la policía en la etapa de investigación en desmedro de las facultades procesales de los otros operadores de la política de persecución penal.

En este sentido, definitivamente para la implementación del nuevo sistema acusatorio no se tomó en cuenta la realidad de las inmensas cargas de trabajo que se puso en los hombros del MP, las demandas sociales, la necesidad de recursos de todo tipo (económicos, humanos, tecnológicos, infraestructura, etc.) para satisfacer las expectativas que se crearon con el nuevo sistema acusatorio. De manera que se hizo necesario el fortalecimiento estructural, organizativo, funcional, presupuestario, de infraestructura y de capacitación del MP, en primer lugar para poder asumir su rol dentro del proceso penal y, en un largo plazo, para poder recibir al órgano de investigaciones como parte integrante de su estructura. Sin embargo, para ello sería imprescindible una profunda reingeniería del propio MP: incremento considerable del presupuesto y de infraestructura; debe transformarse en una institución más dinámica y cercana a la gente; debe formar a fiscales en el área de investigación; debe lograr una coordinación efectiva con las distintas policías, todo ello seguido de un largo etcétera. De allí que cualquier decisión en este sentido debe hacerse calmada y calculadamente, ya que el objetivo es que la relación sea de subordinación del órgano de investigaciones ante el MP y no lo contrario.

#### 4. Consideraciones finales

##### *La necesidad del cese de la “promiscuidad funcional”*

Más allá del órgano de adscripción, es preciso acabar con el reino de la “promiscuidad funcional”. La combinación de funciones investigativas y preventivas, resulta más riesgosa que la inseguridad que pretende combatir, sin mencionar los bajos niveles de eficiencia generados en las dos funciones. Es necesaria una nítida separación de funciones, en estructuras orgánicas distintas con sistemas de funcionamiento y control funcional independientes.

Afortunadamente la LOSPCPNB abre el camino en este sentido (artículos 18, numeral 12; 37; 39 numerales 1 y 4 y la disposición transitoria séptima) ya que definen claramente las competencias policiales pudiendo diferenciarse éstas de las funciones de investigación; falta ahora darle materialidad a este mandato. Todos estos recientes cambios apuntan a lo que ya se ha afirmado en las páginas precedentes: la función policial es distinta a la función de investigar; los investigadores no son policías.

##### *Sobre el MP y el Órgano de Investigaciones*

El órgano de investigaciones (previamente despolicizado), debería estar adscrito al MP (previamente fortalecido) orgánica y funcionalmente para intentar, en primer lugar, de reducir la discrecionalidad y poderes policiales de este organismo, lo que redundaría considerablemente en la protección y garantía de los DDHH; en segundo lugar, disminuir o filtrar las interferencias políticas y eco-

nómicas en las investigaciones penales (lo que no quiere decir que el MP esté exento de tales presiones).

Si un despolicizado órgano de investigaciones formara parte de un sólido MP desde el punto de vista orgánico, esa incorporación sería asumida por el funcionario de investigaciones, creando un verdadero sentido de pertenencia al MP, y así el fiscal podría cumplir verdaderamente su función de director de investigación.

Un paso importante –que puede comenzarse desde ahora– para un período de transición hacia esta meta estaría en la profundización, garantía y materialización de las potestades disciplinarias del MP sobre los funcionarios del CICPC; así como su participación en la selección para su ingreso y otorgamiento de ascensos.

Asimismo, el fiscal para poder ejercer cabalmente su función de rector de la investigación penal, necesariamente debe tener conocimientos de criminalística y medicina legal, aún cuando ello no implique necesariamente una especialización formal. No se puede controlar y dirigir lo que se desconoce.

Otra iniciativa significativa es la creación de la unidad de criminalística del MP, que en principio trabaja sólo casos de delitos por violación de DDHH, lo que constituye un primer globo de ensayo para evaluar y perfeccionar un real ejercicio de dirección de la investigación penal. Esta iniciativa permitiría que en el desarrollo de las investigaciones penales por violaciones de DDHH, se cuente con una unidad separada de los cuerpos policiales, permitiendo de esta forma que en las mismas se respete el principio de imparcialidad.

Por último, no se debe olvidar que la policía, los órganos de investigación penal, el MP, los tribunales y el sistema penitenciario, son aparatos represivos de control del Estado, que conforman un sistema integrado. Ninguno de ellos es neutral como tampoco lo es el Estado; dependiendo de los contenidos, valores e ideología que tenga el mismo, dependerá la direccionalidad del sistema penal. Una sola pieza del sistema no basta para que el engranaje funcione. Lo esencial es tener claro que la meta es avanzar hacia el Estado de Garantías y mermar y limitar cada vez más al Estado Policial.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Antillano, A. (2007).** “Estudios sobre la policía en Venezuela”. En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo I: 17-63. Caracas: CONAREPOL.

**Antillano, A. / Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV (2007).** “Características de la policía venezolana”. En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo I: 66-158. Caracas: CONAREPOL.

**Antillano, A. / Gabaldón L. (2007).** “Conclusiones. Abriendo la Caja Negra: Conocer a la policía para cambiarla”. En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo II: 251-255. Caracas: CONAREPOL.

**Baratta, A. (2001).** “Seguridad”. En *Capítulo Criminológico*, N° 29. Venezuela: Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro, LUZ.

**Borrego, C. (2007).** “Marco jurídico de los cuerpos policiales en Venezuela”. En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo I: 159-265. Caracas: CONAREPOL.

**Bustos, R. (1983).** “La instancia policial”. En *El pensamiento criminológico II. Estado y control*. Bogotá: Temis.

**CONAREPOL (2007).** “El modelo policial para Venezuela”. En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo II: 235-250. Caracas: CONAREPOL.

**Christie, N. (1984).** *Los límites del dolor*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Del Olmo, R. (1990).** “El castigo sin derecho a castigar: La violencia policial y la violencia carcelaria”. En *Segunda ruptura criminológica*. Caracas, Venezuela: Ediciones UCV.

**Ferrajoli, L. (2001).** *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. 5ta ed. Madrid: Trotta. Título original: *Diritto e ragione. Teoría del garantismo penale*. Traducción: Ibáñez, P./ Ruiz, A. / Bayón, J./ Terradillos. B. / Cantarero, R.

**Gabaldón, L. (2007).** “La función policial: aproximación a un concepto”. En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo II: 259-264. Caracas: CONAREPOL.

**Pérez, R. (1998).** “La policía judicial en el Estado democrático de derecho”. En *Policía y sociedad democrática*. Número 3: 155-172. Buenos Aires: Editores del Puerto.

**Queralt, J. (1999).** *Introducción a la policía judicial*. Barcelona, España: José María Bosch Editor.

**Recasens, A. (2003).** “La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía”. En *Sistema Penal y Problemas Sociales*: 287-313. Valencia: Tirant lo Blanch.

- República Bolivariana de Venezuela (2009).** *Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana*. G.O. N° 5.940.
- República Bolivariana de Venezuela (2008).** *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Policía Nacional y del Cuerpo de Policía Nacional*. G.O.E. N° 5.880 del 09-04-08.
- República Bolivariana de Venezuela (2007).** *Ley del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas*. G.O. N° 38.598 del 05-01-07.
- República Bolivariana de Venezuela (2007).** *Ley Orgánica del Ministerio Público*. G.O. N° 38.647 del 19-03-07.
- República Bolivariana de Venezuela (2006).** *Código Orgánico Procesal Penal*. Caracas: Gaceta Oficial N° 38.536.
- República Bolivariana de Venezuela (2005).** *Código Penal*. Caracas: Gaceta Oficial N° 5.768.
- República Bolivariana de Venezuela (2004).** *Estatuto Especial de Personal del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas*. G.O. N° 37.923 del 23-04-04.
- República Bolivariana de Venezuela (2003).** *Reglamento del Régimen Disciplinario del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas*. G.O. N° 37.711 del 13-06-03.
- República Bolivariana de Venezuela (2003).** *Ley contra la Corrupción*. G.O. N° 5.637 del 07-04-03.
- República Bolivariana de Venezuela (2001).** *Decreto con fuerza de Ley de Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas*. G.O.E. N° 5.551 del 09-11-01.
- República Bolivariana de Venezuela (2001).** *Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana*. G.O. N° 37.318.
- República Bolivariana de Venezuela (2000).** *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. G.O.E. N° 5.453.
- Rodríguez, I. (2006).** “Presentación del Informe Anual del Ministerio Público correspondiente al año 2005”. En *Informe Anual del Fiscal General de la República*. Año 2005. Caracas: Ministerio Público, Despacho del Fiscal General de la República. Caracas, Venezuela.
- Rosales, E. (2005).** *Papeles de trabajo, Línea de investigación Sistemas Penales*.
- \_\_\_\_ (2007). “La definición constitucional de la función policial”. En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo II: 265-267. Caracas, Venezuela: CONAREPOL.
- \_\_\_\_ (2008). “Ministerio Público y Política Penal”. En Rosales, E. / Borrego, C. / Núñez, G. *Sistema Penal y Acceso a la Justicia*, pp. 153-179. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Rusconi, M. (1998).** “Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones”. En *Policía y sociedad democrática*. Número 3: 189-198. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Santos, T. (1998).** “Policía y democracia en Venezuela”. En *Policía y sociedad democrática*. Número 3: 199-218. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Silva, R. / Hernández L. (2007).** “Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas para un Estado Democrático”. En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo II: 187-236. Caracas: CONAREPOL.
- Zaffaroni, R. (1998).** *En busca de las Penas Perdidas*. Buenos Aires, Argentina: EDIAR. 



# **CRONOLOGÍA DE LA REFORMA POLICIAL VENEZOLANA**

*Soraya Beatriz El Achkar*

**SORAYA BEATRIZ EL ACHKAR** es educadora egresada de la Universidad Central de Venezuela. Activista de derechos humanos y fundadora de la Red de Apoyo para la Justicia y la Paz (1985). Fue coordinadora de la Red Latinoamericana de Educación para la Paz y los Derechos Humanos e integró la Comisión Nacional para la Reforma Policial. Actualmente es rectora de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (Unes) y consejera y secretaria ejecutiva del Consejo General de Policía. Ha publicado, entre otros: *Una mirada a la educación en derechos humanos desde el pensamiento de Paulo Freire* (2002), *Formación policial. Perspectiva histórica y realidad actual* (2007), *Liberación dialógica del silencio: una intervención político-cultural* (2001), y coordinó *Consulta Nacional sobre la Reforma Policial en Venezuela: una propuesta para el diálogo y el consenso* (2007) y *Reforma policial: una mirada desde afuera y desde adentro* (1997).

[sorayaachkar@gmail.com](mailto:sorayaachkar@gmail.com)

## Cronología de la Reforma Policial Venezolana

**La actual reforma policial** venezolana tiene como principal antecedente el creciente interés público que tomó, en la década de los 80, el comportamiento policial violatorio de los derechos humanos. Por una parte, desde el mundo académico se adelantaron investigaciones y promovieron discursos enmarcados en la criminología crítica, mostrando prácticas y patrones de la violencia policial. Por otra, en el campo del activismo por los derechos humanos, surgió en esa década un nuevo tipo de movimiento que, aunque seguía acompañando a las víctimas de violación a los derechos humanos de los partidos y movimientos de izquierda, ampliaba su campo de acción hacia los problemas de los pobladores de los barrios populares. A partir del acompañamiento a familiares y víctimas de violación de derechos humanos en su lucha por lograr justicia, fue surgiendo conciencia de la necesidad de combinar el tradicional enfoque de casos, con un enfoque que permitiera incidir en las políticas públicas y en todo el contexto de relaciones de poder que hacía posible las violaciones en los casos acompañados. Fueron los propios familiares acompañados por la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz quienes le pidieron que iniciara procesos de formación a los policías y trabajara para evitar que nuevos jóvenes de los sectores populares fueran asesinados o maltratados.

Se presenta a continuación una cronología de este proceso, señalando brevemente algunos de sus hitos más importantes.

- 1999** El presidente Chávez asume como propias la mayoría de las propuestas del movimiento venezolano de derechos humanos a la ANC, logrando un espacio muy importante en el debate constituyente. Las movilizaciones y el cabildeo del movimiento, junto al trabajo de asambleístas comprometidos con los derechos humanos, permitieron un Título de Derechos Humanos de la Constitución, reconocido por la ampliación del catálogo de derechos; así como la expresa definición del carácter civil de los órganos de seguridad ciudadana (artículo 332).
- Asamblea Nacional Constituyente (ANC)*
- 2000** La Red de Apoyo por la Justicia y la Paz (La Red) introduce una propuesta de Código de Conducta Policial, cuya discusión y aprobación no avanzó, pese a que fue bien recibido por los/as asambleístas.
- Comisión Legislativa Nacional (El Congresillo)*
- 2000 a 2002** Una alianza de la Red con funcionarios policiales que había formado en DDHH introduce el primer proyecto de ley, por iniciativa popular, respaldado por 20.000 firmas. La Red se convierte, a partir de ese momento, en la representante de la iniciativa legislativa, lo que le permitía acceso a las discusiones de las Subcomisiones, la Comisión y el pleno de la Asamblea Nacional (AN); así como a todos los papeles de trabajo. El propósito entonces consistió en evaluar semejanzas y diferencias entre los 5 anteproyectos existentes y construir consensos.
- Proyecto de Ley Orgánica del Servicio de Policía por iniciativa Popular*
- 2002 a 2006** Luego del golpe de Estado de abril de 2002, en medio de la intensa lucha política desencadenada, el debate sobre la Ley en la AN se detuvo y, aunque seguía existiendo la figura de representante de la iniciativa, la participación de la Red se vio muy limitada.
- Pérdida de prioridad y polarización*

- 2006 a 2007** *Conmoción, indignación social y Conarepol* Ese año ocurren dos hechos que causaron gran indignación social y en los que se encontraban involucrados funcionarios policiales: el secuestro y asesinato de los jóvenes hermanos Faddoul y el señor Miguel Rivas y el secuestro y asesinato del empresario Filipo Sindoni. Ambos se sumaban a la masacre de jóvenes estudiantes universitarios ocurrida en el barrio Kennedy (Macarao) el año anterior y a un clima de insatisfacción por la situación de la inseguridad y la violencia. El entonces ministro del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, Jesse Chacón, asesorado por la profesora Ana María Sanjuán, decide convocar una comisión amplia para el diagnóstico del problema y el diseño de una política. Así nace la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol) que, entre abril de 2006 y enero de 2007 realizó: a) un diagnóstico sobre la situación de los cuerpos policiales en Venezuela, b) una consulta social (general y a sectores específicos) sobre los principales problemas del servicio policial y sus soluciones y, c) un pliego de recomendaciones para el diseño de una política pública en materia policial.
- 2007** *Se detiene el proceso de reforma* El nuevo ministro del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, Pedro Carreño, descalifica el proceso de reforma adjetivándolo como “de derecha” y paraliza la continuidad del mismo.
- 2008** *Nuevo cambio de ministro y reinicio del proceso* El nuevo ministro, Ramón Rodríguez Chacín, convoca a ex-integrantes de la Conarepol para la elaboración de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional (LOSP-CPN), que se articulan con el quipo del entonces viceministro, Tareck El Aissami. Ese equipo presentó una propuesta de Ley, que fue aprobada por el presidente Chávez en el marco de la Ley Habilitante. La Ley recoge el 90% de las recomendaciones de la Conarepol.

**2009** *Desarrollo normativo de la Ley e inicio de la implementación* Se crea el Consejo General de Policía (CGP) previsto en la LOSPCPN, se instala su Secretaría Ejecutiva y se inicia el trabajo de desarrollo normativo de la Ley y la implementación de la política, a través de: a) el diseño, consulta y publicación de 16 resoluciones ministeriales sobre estándares esenciales de la reforma, acompañadas de manuales y practiguías para facilitar su uso por parte de los cuerpos de seguridad, b) la creación e inicio de funcionamiento de un sistema de asistencia técnica a los cuerpos policiales para la implementación de los estándares, c) la elaboración, junto a la AN, de la Ley del Estatuto de la Función Policial (por primera vez en la historia del país se definen criterios rectores de la carrera policial), d) la creación de un programa de Buenas Prácticas Policiales y, e) la creación de la Policía Nacional Bolivariana (PNB), que nace el 20 de diciembre de este año. Con el inicio del despliegue de la PNB, en la parroquia Sucre del municipio Libertador, también se inicia el proceso de liquidación de la Policía Metropolitana (PM).

Todo el proceso de consulta para la creación de estándares ha involucrado a funcionarios/as policiales, especialistas nacionales e internacionales (fundamentalmente de Brasil, Cuba y Nicaragua), activistas de DDHH y a distintos sectores organizados de la población.

El 13 de febrero del mismo año nace, formalmente, la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES), con un Consejo Superior Universitario cuyo mandato era diseñar las políticas fundacionales de la Universidad. La UNES, sin embargo, no entra en pleno funcionamiento sino hasta el 19 de abril de 2010.

**2010** *Avance de la implementación de la Reforma* Junto al avance del diseño de nuevos estándares (entre ellos la consulta sobre los mecanismos sociales para el control policial) y acompañamiento técnico a los cuerpos policiales por parte el CGP, continúa avanzando la implementación de la reforma. Algunos hechos relevantes son: a) el inicio del trabajo de la UNES, el 19 de abril, con el arranque de la segunda cohorte de discentes de la PNB y la inauguración del Centro de Formación Catia, b) el crecimiento sostenido de la PNB, con 3 nuevas cohortes de funcionarios de la PM y 3 de funcionarios del Cuerpo Técnico de Vigilancia del Tránsito y el Transporte Terrestre, formados por la UNES, c) el nacimiento del Viceministerio del Sistema Integrado de Policía, órgano ejecutivo encargado de la política policial, que pasa a dirigir la Asistencia Técnica a los cuerpos de Policía y el Sistema Integrado de Policía y, d) el inicio del proceso de homologación de rangos y jerarquías policiales en todo el país.

**2011** Este año se inicia con la publicación del Reglamento Orgánico de la UNES (21.02.11), el nombramiento formal de sus autoridades, la continuidad de la formación a nuevos funcionarios de la PNB (en este caso, aspirantes que no vienen de ningún cuerpo policial) y el inicio del despliegue de la Universidad a 5 estados del país. Entre tanto, el CGP continúa el proceso de homologación de las jerarquías y rangos policiales, el diseño y consulta de los estándares y la promoción de Buenas Prácticas Policiales; al tiempo que el Viceministerio continúa el proceso de Asistencia Técnica a todos los cuerpos policiales del país.

*Consolidación institucional, despliegue nacional de la UNES y continuidad de los cambios*

La reforma policial venezolana ha construido su legitimidad sobre la base de la consulta y participación de la población, el cuidado de la calidad técnica del trabajo realizado y el compromiso político con los sectores sociales victimizados por la policía. Como toda política pública, esta reforma no es neutra. Los principios ético-políticos que la impulsan se basan en el derecho humano a la igualdad y la no discriminación, la democratización socialista de la sociedad a través de la modificación de las relaciones de poder que han permitido la corrupción policial, su ineficacia para garantizar el derecho a la seguridad ciudadana y la violación de los derechos humanos por parte de los cuerpos policiales (fundamentalmente a los jóvenes de los sectores populares). Esta reforma asume que para garantizar la universalidad de los derechos humanos, la policía debe servir más a quien más lo necesita y estimular su participación protagónica en la transformación de las relaciones sociales que posibilitan la violencia, la inseguridad y la violación a los derechos humanos. Para que la reforma avance, es necesario que se activen círculos virtuosos de reforma en el resto del sistema penal, así como la profundización de políticas democráticas y empoderadoras de prevención. Esa es nuestra apuesta.







## COMENTARIOS LEGISLATIVOS

El ámbito legislativo de la reforma policial  
en la República Bolivariana de Venezuela  
*Alejandro Rodríguez Morales*

Comentarios a la Ley del Estatuto  
de la Función Policial  
*Cristóbal Cornieles Perret Gentil*



## El ámbito legislativo de la reforma policial en la República Bolivariana de Venezuela

ALEJANDRO J. RODRÍGUEZ MORALES<sup>1</sup>

### I. A modo de introducción: la contextualización de la ley

El día 9 de abril de 2008 representa una fecha de importancia para la historia legislativa de la institución policial en la República Bolivariana de Venezuela; se trata de la publicación en Gaceta Oficial, así como de la entrada en vigencia, de la novedosa e inédita Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional (Gaceta Oficial Extraordinaria N. 5.880), que por primera vez entró a regular una serie de aspectos fundamentales referidos al servicio policial y al desempeño de los cuerpos policiales existentes en el país en sus diversos ámbitos (nacional, estatal y municipal).

Por supuesto que la referida ley apareció en el contexto, más general, de la idea y la necesidad de una reforma policial que se requería desde hace mucho tiempo pero a la que, hasta entonces, no se le había dado el impulso preciso para generar productos o resultados tangibles, dentro de los cuales el primero, aunque no el único ni obligatoriamente el más importante, es precisamente la aparición del mencionado instrumento legislativo, consecuencia del ambiente de discusión intensa que se constató sobre todo desde el año 2006 y la influencia que en su

---

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Penal Internacional en la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de Derecho Penal Superior I en la Universidad Católica del Táchira. Estudios de especialización en Ciencias Penales y Criminológicas en la Universidad Central de Venezuela. Estudios de Derecho Internacional Humanitario en el Centro Universitario para el Derecho Internacional Humanitario en Ginebra (Suiza). Estudios de Ciencias Criminales y Dogmática Penal Alemana en la Georg-August Universität Göttingen (Alemania).

momento tuvo la denominada Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL).

A la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, cuya denominación fuera modificada en el año 2009 por la de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB), actualmente vigente, le han seguido un conjunto de hechos palpables de gran trascendencia en el marco de la indicada reforma policial, entre ellos la creación efectiva del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, la fundación y puesta en funcionamiento de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES), la promulgación de la Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFPol), así como la adecuación paulatina de todos y cada uno de los cuerpos policiales del país a las pautas y principios consagrados en la LOSPCNB y la LEFPol, cuya finalidad no es otra que la de introducir verdaderas mejoras para la institución policial y, por vía de consecuencia, para toda la colectividad.

En este orden de ideas, es de especial relevancia dejar indicado que la implementación de un nuevo modelo policial no se limita únicamente a la aparición de un determinado instrumento legal, sino que se trata de algo que va mucho más allá del texto de una ley, toda vez que resulta una cuestión que se encuentra vinculada con aspectos económicos, educativos, culturales y sociales en general. Formulada de otra manera, la promulgación de la LOSPCNB es importante, pero es tan sólo un aspecto o una parte de la reforma policial, que por lo tanto es más amplia. Esto hay que decirlo, a su vez, porque en ocasiones se cree que la promulgación de una cierta ley

resolverá por sí misma los problemas que se quieran enfrentar con su implementación, aunque en realidad ello solamente puede, en ocasiones, constituir una fracción de la solución, pero no la totalidad de ésta.

Después de tal aclaratoria, para acotar que el aspecto legislativo es uno de los tantos ámbitos de la reforma policial que se encuentra en pleno desarrollo en el país, se pasará a continuación a un breve resumen analítico de la LOSPCNB, como principal texto legal sobre la materia policial vigente en la República Bolivariana de Venezuela.

## II. Aspectos fundamentales de la LOSPCNB

La aparición de la LOSPCNB en el ordenamiento jurídico venezolano sin duda marca un antes y un después en lo que se refiere a la regulación del servicio de policía y de la institución policial en sí, lo cual resulta de particular trascendencia para la sociedad en su conjunto, puesto que se trata del ejercicio del denominado “monopolio de la violencia” por parte del Estado, en forma directa, en tanto los cuerpos policiales interactúan permanentemente con la ciudadanía, ya sea de forma reactiva (ante la comisión de un delito), o de forma proactiva (en labores de prevención del delito o de inserción en las comunidades).

Ahora bien, debe observarse que la LOSPCNB es una ley compleja, en el sentido de que en ella se encuentran regulados diversos elementos que, aunque vinculados entre sí, resultan claramente diferenciables, y ello explica incluso la denominación que se le otorgó a este instrumento legal. En efecto, en esta ley se lleva a cabo la propia

creación del nuevo Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y, al mismo tiempo, también contiene la regulación del servicio de policía e incluso algunas normas genéricas en materia funcionarial, desarrolladas propiamente con posterioridad en la ya citada LEFPol, de gran peso para completar el proceso de reforma policial en el país.

Es necesario subrayar que en la denominación de la ley se hace referencia en primer lugar al servicio policial, precisamente porque se trata del aspecto más relevante de la misma, al constituir la regulación de la actuación de todos y cada uno de los cuerpos policiales existentes en el país, los que con anterioridad, disponían de instrumentos normativos propios y dispersos que derivaban en una laguna legal. Con la LOSPCPNB, en cambio, se logra dar uniformidad a la regulación del servicio policial de modo que no difieran sus principios fundamentales de actuación y funcionamiento según el cuerpo policial de que se trate.

Esto, debe agregarse, es perfectamente válido y constitucional por cuanto si se acude a lo establecido por el numeral 6 del artículo 164 y el numeral 7 del artículo 178, ambos de la Constitución vigente, se constata que en tales normas se habla de que los estados y los municipios podrán organizar sus respectivos cuerpos policiales “conforme a la legislación nacional aplicable”, que viene a ser precisamente esta LOSPCPNB, por lo cual no podría argüirse que los estados y los municipios pueden discrecionalmente y sin sujetarse a ninguna norma organizar sus respectivas policías, como venía sucediendo arbitrariamente hasta el momento por ausencia de esa legislación nacional.

Entretanto, también forma parte de esta ley la materia atinente a la creación y regulación del denominado Cuerpo de Policía Nacional, lo que es un aspecto institucional y administrativo, y que, además, es el único al que se hace referencia en el numeral 9 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución que en tal virtud exigía al legislador dictar una ley de policía nacional; exigencia ésta que evidentemente se encuentra concordada con lo preceptuado por el artículo 332 de la propia Constitución, conforme al cual corresponde al Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley, organizar, entre otros órganos de seguridad ciudadana, un cuerpo uniformado de policía nacional. De este modo, entonces, es claro que la creación de este nuevo cuerpo policial era la única exigencia constitucional, por lo que bien podía haberse limitado la ley a dicho objeto; no obstante y como se dijo antes, era necesario que se regulase en una ley nacional lo relativo al servicio de policía, por lo cual también quedó, en definitiva, incorporado ese aspecto en el nuevo instrumento legal.

De las normas contenidas, entonces, en la LOSPCPNB, destacan por su carácter vinculante para todos los cuerpos policiales existentes en el país, las referidas a la regulación del servicio de policía, debiendo resaltarse la caracterización del mismo como “predominantemente preventivo” (artículo 5°), “de carácter civil y profesional” (artículo 6°), de “responsabilidad exclusiva del Estado” (artículo 7°), y que debe estar orientado de conformidad con los principios de *celeridad* (artículo 8°), *información* (artículo 9°), *eficiencia* (artículo 10), *cooperación* (artículo 11), *respeto a los Derechos Humanos* (artículo 12), *univer-*

*salidad e igualdad* (artículo 13), *imparcialidad* (artículo 14), *actuación proporcional* (artículo 15), y *participación ciudadana* (artículo 16).

Esta caracterización del servicio de policía así como la consagración de los mencionados principios fundamentales o rectores del mismo constituye un conjunto, vale decir, no se puede ver sino globalmente, de modo que son normas estrechamente vinculadas entre sí y pertenecientes al mismo contexto. Esto puede verse concretamente, por ejemplo, en la importante vinculación que hay entre la finalidad predominantemente preventiva del servicio policial y el principio de participación ciudadana, toda vez que uno de los medios o herramientas para lograr llevar a cabo esa labor preventiva es construyendo una sólida relación con las comunidades, de manera que la actividad puramente reactiva, aunque es necesaria y debe seguir siendo llevada a cabo, resulta de menor relevancia que otros medios de acción que pueden ser mucho más eficientes.

### III. Breve conclusión

Siguiendo lo que se decía en el apartado anterior, y como conclusión de este breve resumen del aspecto legal de la reforma policial, puede observarse que, en efecto, una ley no lo es todo al momento de enfrentar un cierto problema, menos aún cuando ese problema es la incidencia de hechos delictivos, lo que debe combatirse mediante un amplio conjunto de medidas, muchas de ellas sociales y culturales, más que legales. Esto es acertado por cuanto la criminalidad es un fenómeno complejo, en el que por ende intervienen múltiples causas, lo que conlleva que sólo pueda atacarse incidiendo en las mismas, es decir, desde todos los flancos posibles (y no solamente desde el legal, que es *uno* de los muchos flancos).

De cualquier modo, y como balance final, debe decirse que la reforma policial venezolana ha dado pasos trascendentales hasta ahora, de los cuales la promulgación de la LOSPCPNB es uno de ellos y constituye un hito fundamental para lograr un modelo policial eficiente y democrático como el que debe derivarse de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; la perspectiva es, por tanto, aunque ni sencilla ni con resultados inmediatos, ciertamente positiva. 

# Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Policial

CRISTÓBAL CORNIELES PERRET GENTIL<sup>1</sup>

## 1. Antecedentes y justificación

**Hasta la entrada** en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública<sup>2</sup>, la carrera administrativa de los funcionarios y funcionarias policiales se encontraba regulada en una multiplicidad de leyes estatales y ordenanzas, inclusive en reglamentos internos y normativas de rango sublegal emanados de las propias autoridades de policía. Cada uno de estos instrumentos jurídicos desarrollaba desde distintas ópticas, intereses y particularidades la carrera policial. En cada cuerpo de policía existían unas normas particulares aplicables única y exclusivamente a sus funcionarios y funcionarias policiales. Por ello, podía afirmarse que en nuestro país no existía una carrera policial, de carácter estrictamente civil y profesional, sino más bien una amplísima diversidad de pequeñas *carreras policiales*, muchas veces fundamentadas en principios y regulaciones incompatibles entre sí. Esta situación se correspondía perfectamente con el antiguo modelo de servicio de policía, que tenía un carácter fragmentado y atomizado, en el cual los distintos cuerpos de policía estatales y municipales tenían un desarrollo aislado de los demás.

Es importante señalar que no existía uniformidad en las materias reguladas en estos instrumentos jurídicos, mientras algunas abarcaban muchas materias rela-

---

<sup>1</sup> Abogado. Profesor universitario. Corredactor de la Ley del Estatuto de la Función Policial. Asesor del Consejo General de Policía en materia de desarrollo normativo del servicio de policía. Autor de diversas investigaciones y publicaciones.

<sup>2</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.482 de fecha 11 de julio de 2002.

tivas a la carrera policial otras eran bastante parcas. Así, existían algunas que se limitaban a establecer las jerarquías policiales, mientras otras abordaban regulaciones generales sobre los ingresos, ascensos, reconocimientos y condecoraciones y, en algunos casos, el régimen disciplinario. Pero, tal vez, lo que resultaba más delicado es cada cuerpo de policía regulaba de manera diferente estas materias. Así, las jerarquías policiales diferían de una a otra norma jurídica, tanto en número y denominación, como en requisitos y condiciones para poseerla. Los procedimientos de ingreso y ascenso en la carrera policial en algunos casos eran previstos con mucha rigurosidad, objetividad y exigencia, mientras en otros se contemplaban métodos discrecionales, ambiguos y, por supuesto, menos exigentes y más flexibles. Por otra parte, la multiplicidad de regímenes disciplinarios era increíble, las sanciones y los procedimientos para imponerlas variaban en cada cuerpo de policía. Llamaba la atención que existieran normas de rango sublegal dictadas por autoridades administrativas que preveían sanciones, inclusive con arrestos, en abierta contravención a la Constitución.

Desde esta perspectiva, la mayoría de estas normas que establecían las *carreras policiales* se concentraban en aspectos relacionados con las remuneraciones, beneficios y seguridad social de los funcionarios y funcionarias policiales, dejando en un segundo plano los aspectos estructurantes y medulares de la Función Policial. Esta orientación normativa era previsible, pues muchas de estas normas constituían en realidad un medio para reivindicar las condiciones laborales de una categoría de funcionarios y funcionarias que históricamente fueron

tratados injustamente y quienes se encontraban excluidos del ejercicio de la negociación y conflictos colectivos debido a la naturaleza del servicio que prestan.

Esta diversidad y heterogeneidad de regulaciones jurídicas vigentes al mismo tiempo en nuestro país, atentaba contra la consolidación de una carrera policial única, de naturaleza civil y profesional. La dispersión normativa, lejos de fortalecer la Función Policial, contribuía a su debilitamiento. Por otra parte, dificultaba la planificación, coordinación y articulación del servicio de policía. Piénsese, sólo a título de ejemplo, que era imposible determinar con exactitud el orden jerárquico de subordinación de los funcionarios y funcionarias de los distintos cuerpos de policía, pues cada uno de ellos y ellas ostentaban una denominación distinta y, cuando en ocasiones coincidía, no siempre eran equivalentes.

Cuando entró en vigencia la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP) en el año 2002, la gran mayoría de los cuerpos de policía en nuestro país comenzaron a aplicar este instrumento jurídico a sus funcionarios y funcionarias policiales, en estricto apego a su artículo 2 que incluye dentro de su ámbito de aplicación a los estados y municipios. Conjuntamente con esta norma, también aplicaban, en mayor o menor medida, las normas que venían regulando previamente sus propias *carreras policiales*, muchas veces con criterios disímiles que variaban según la persona que ejercía la máxima autoridad política o de policía. Así, si bien se empezó a uniformar algunos aspectos básicos de la carrera administrativa de los funcionarios y funcionarias policiales, se comenzó a hacerlo desde la Función Pública general, esto es,

sin tener en consideración las particularidades y especificidades típicas del servicio de policía. Por otra parte, esta situación contribuyó a acentuar cierta inseguridad acerca de cuál era el régimen aplicable a las relaciones funcionariales en los cuerpos de policía, pues eran muchos y variados los criterios de interpretación que existían acerca de en qué materias y medida se aplicaban los instrumentos jurídicos previos que regulaban las *carreras policiales*. En definitiva, la LEFP no resolvió los problemas derivados de la heterogeneidad, multiplicidad y dispersión de las normas que regulaban la función policial de cada cuerpo de policía, al tiempo que generó uno adicional: el tratamiento no diferenciado de los funcionarios y funcionarias policiales, esto es, la aplicación de las normas generales de la carrera administrativa o Función Pública a un servicio público que tiene unas características propias y diferentes que deben, por lo tanto, ser regulados mediante un estatuto especial.

## 2. El Nuevo Modelo Policial y la Ley del Estatuto de la Función Policial

En el marco del proceso de transformación del modelo policial venezolano, en los artículos 55 al 64 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB)<sup>3</sup> se establecieron las

bases para el desarrollo de una nueva Función Policial en nuestro país, con la finalidad garantizar la idoneidad del talento humano que se requiere para brindar un servicio de policía que cumpla cabalmente con las finalidades establecidas en la Constitución y la Ley. Estas normas generales contemplan los fundamentos para consolidar una Función Policial única, de carácter estrictamente civil y profesional, aplicable a todos los cuerpos de policía en el ámbito nacional, estatal y municipal. Con ello, se buscaba unificar las diversas *carreras policiales* reguladas en esa multiplicidad de normas de rango legal y sublegal que hasta esa fecha existían en el ámbito estatal y municipal.

La LOSPCPNB contempla las orientaciones y regulaciones generales sobre la organización jerárquica de la Función Policial, el ingreso, formación, ascenso, derechos laborales, seguridad social y régimen disciplinario de los funcionarios y funcionarias policiales, las cuales, de conformidad con su artículo 55, debían ser desarrolladas en una Ley posterior referida específicamente al estatuto de la función policial. En cumplimiento de este mandato, fue sancionada y publicada la Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFPol)<sup>4</sup>, la cual regula toda la carrera policial, desde la formación básica hasta el retiro de los funcionarios y funcionarias de la administración

<sup>3</sup> Publicada inicialmente como Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° Ext. 5.880 de fecha 09 de abril de 2008. Posteriormente, reformada y publicada como Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Na-

cional Bolivariana en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° Ext. 5.940 de fecha 07 de diciembre de 2009.

<sup>4</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° Ext. 5.940 de fecha 07 de diciembre de 2009.

pública. Esta Ley sustituye y deroga todos los regímenes de las carreras policiales contemplados en las leyes nacionales, estatales y municipales, por mandato expreso de su disposición derogatoria única. Por ello, desde esa fecha en nuestro país está en vigencia un solo estatuto para la Función Policial aplicable por igual y sin discriminación alguna a todos los funcionarios y funcionarias policiales.

Desde esta perspectiva, la LEFPol debe ser entendida como una de las herramientas claves para la construcción del nuevo modelo policial venezolano, pues aborda el desarrollo personal y profesional de quienes son responsables de prestar este servicio público. Para ello, esta Ley apuesta por concepciones revolucionarias acerca de las relaciones de empleo público, con el objeto de contribuir a mejorar continuamente este servicio, entre otras: haciendo énfasis en la necesidad de la formación continua; impulsando nuevos paradigmas de supervisión, evaluación del desempeño individual y colectivo, y de régimen disciplinario; asegurando la protección los derechos humanos laborales y una compensación del trabajo justa a los funcionarios y funcionarias policiales; y, creando espacios para la participación directa y protagónica del pueblo en la gestión policial.

### 3. Acercamiento al contenido de la LEFPol

La LEFPol contiene 103 artículos, divididos en 8 capítulos, más 11 disposiciones derogatorias, transitorias y finales. El orden de los capítulos y las disposiciones sigue en buena medida el empleado en la LOFP, bajo la óptica de

mantener la uniformidad normativa y, de esta manera, facilitar el manejo de la ley para sus usuarios y usuarias. Sin embargo, son muchas las normas que se distancian de esta ley general para adecuarse a las necesidades propias del nuevo modelo policial venezolano.

Como es habitual en la legislación nacional, el “Capítulo I: Disposiciones generales” (artículos 1 al 14) establece las normas fundamentales que orientan todo el desarrollo de la Ley. Así, se definen su objeto, ámbito de aplicación y finalidades, para consolidar el desarrollo de una carrera policial única para todos los cuerpos de policía de nuestro país, que se encuentra orientada por nuevos conceptos y principios adecuados al nuevo modelo policial venezolano. En este capítulo se establecen dos conceptos claves para el servicio de policía: la definición de *funcionario y funcionaria policial*; y la delimitación del *acto de servicio policial*.

En el “Capítulo II: De los derechos, garantías y deberes de los funcionarios y funcionarias policiales” (artículos 15 y 16) se desarrollan en sendas listas enunciativa de aquellos derechos, garantías y deberes que resultan de particular importancia para esta categoría de funcionarios y funcionarias, así como para sus familias, dentro de los cuales cabe destacar el reconocimiento expreso del derecho a recibir atención médica de emergencia en centros de salud públicos y privados.

En el “Capítulo III: De la rectoría, dirección y gestión de la Función Policial” (artículos 17 al 24) se desarrollan en ocho artículos las funciones de rectoría del Poder Ejecutivo Nacional en materia de la carrera policial. En este

sentido, se atribuyen las competencias de planificación en el área al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana, en coordinación con el competente en materia de planificación y desarrollo, mientras que la dirección y gestión de la Función a nivel estatal y municipal se atribuyen a los poderes ejecutivos correspondientes (gobernadores, gobernadoras, alcaldes, alcaldesas, directores y directoras de cuerpos de policía). En este capítulo también se crea el Registro Público Nacional de Funcionarios y Funcionarias Policiales como herramienta indispensable para el ejercicio de la planificación y supervisión de la carrera policial única.

Corresponde al “Capítulo IV: De la carrera policial” (artículos 25 al 48) normar el desarrollo de la Función Policial con un régimen único para el ingreso de los funcionarios y funcionarias hasta su retiro, pasando por la regulación de la formación inicial y continua, el reentrenamiento, la evaluación del desempeño policial y los requisitos y procedimientos para los ascensos. Es en este Capítulo que se crean, definen y establecen las competencias profesionales para los nuevos nueve rangos policiales distribuidos en tres niveles jerárquicos, a saber: en el primer nivel operativo, los y las oficiales, oficiales agregados y oficiales jefes; en el segundo nivel táctico, los supervisores y supervisoras, supervisores y supervisoras agregados y supervisores y supervisoras jefe; y, en el tercer nivel estratégico, los comisionados y comisionadas, los comisionados y comisionadas agregados y los comisionados y comisionadas jefe.

En el “Capítulo V: Remuneraciones, beneficios sociales y demás condiciones de trabajo” (artículos 49 al 62)

se establecen expresamente los derechos funcionariales y de seguridad de los funcionarios y funcionarias policiales, entre los cuales se encuentran, las remuneraciones, beneficios sociales, vacaciones, bono vacacional, bonificación de fin de año, permisos y licencias, salud y seguridad laborales, prestación de antigüedad (prestaciones sociales), la protección de la maternidad y paternidad, la estabilidad absoluta, los viáticos y la dotación. Mención especial merece el reconocimiento expreso de los límites a la jornada de trabajo o de servicios, ajustando el régimen de la Función Policial al régimen general establecido en la Constitución.

Es en el “Capítulo VI: De la administración del sistema de remuneraciones y beneficios sociales” (artículos 63 al 73) donde se desarrolla el nuevo modelo de rectoría, dirección y gestión de la compensación por la prestación de los servicios de los funcionarios y funcionarias policiales. Uno de los cambios más importantes con respecto a la Función Pública general, es que se fortalecen las potestades del ejecutivo nacional para fijar las remuneraciones y beneficios a nivel nacional, al tiempo que se extienden sus potestades para establecer bandas mínimas y máximas para fijar estas condiciones en los cuerpos de policía estatales y municipales. Otra de las innovaciones más interesantes se encuentra en los lineamientos que orientan este sistema de remuneraciones y beneficios, entre ellos: la promoción de las buenas prácticas policiales; la igualación laboral; la racionalidad en la inversión en talento humano; y la ética en la administración de los recursos públicos dirigidos a los funcionarios y funcionarias policiales. En este mismo sentido, se establecen las

condiciones para establecer regímenes únicos aplicables a todos los cuerpos de policía en materia de permisos y licencias, dotación personal y viáticos.

El “Capítulo VII: Del control, supervisión y participación ciudadana en el desempeño policial” (artículos 74 al 87) desarrolla los principios de participación, contraloría social y rendición de cuentas de los cuerpos de policía, así como sus instancias de control interno y externo. Dentro de las instancias internas de los cuerpos de policía se establecen tres unidades: la Oficina de Control de Actuación Policial, como órgano responsable de la supervisión y ejercicio de la potestad disciplinaria, bajo una orientación de alerta e intervención temprana ante faltas e infracciones para el desarrollo de las buenas prácticas policiales; la Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales, como órgano competente de investigar y detectar situaciones complejas, estructuradas o de envergadura que impliquen la violación de la Constitución o la ley en materia de desempeño policial; y, el Consejo Disciplinario de Policía, como órgano colegiado, objetivo e independiente encargado de decidir los procedimientos de destitución de los funcionarios y funcionarias policiales. En las instancias de control externo, la innovación más importante es la creación de los comités ciudadanos de control policial, como espacios plurales, participativos, transparentes, estructurados y orientados por el

conocimiento social estructurado cuya responsabilidad fundamental radica en hacer seguimiento al desempeño policial en cuanto a la gestión administrativa, funcional y operativa de los cuerpos de policía.

El último “Capítulo VIII: De la supervisión, responsabilidades y régimen disciplinario” (artículos 88 al 103) establece un nuevo catálogo de faltas y sanciones especiales para la Función Policial, así como nuevos procedimientos para imponerlas. Estas regulaciones se encuentran orientadas por los principios de supervisión continua, intervención oportuna; el fomento de buenas prácticas policiales; la corrección temprana de las desviaciones y la responsabilidad administrativa individual. Desde esta perspectiva se crean tres tipos de faltas diferentes, que son sancionadas según la gravedad con: asistencia voluntaria, que consiste en un programa corto de supervisión intensiva y reentrenamiento que no excede de seis horas; asistencia obligatoria, que implica además del programa corto de supervisión intensiva un programa de reentrenamiento más largo de treinta horas; y, destitución, que conlleva a la pérdida definitiva de la carrera policial en todo el sistema integrado de policía y no solamente en el cuerpo donde se prestaba servicio. Las primeras dos sanciones son conocidas y decididas por la Oficina de Control de Actuación Policial, mientras las destituciones son decididas por el Consejo Disciplinario de Policía. 



ENTREVISTA

## TARECK EL AISSAMI

**“La violencia, evidentemente,  
es hija de la exclusión”**

*por Antonio González Plessmann*



Entrevista al ministro del Poder Popular  
para Relaciones Interiores y Justicia  
**Tareck El Aissami**

*“La violencia, **evidentemente**,  
es hija de la exclusión”*

*por Antonio González Plessmann*

**Antonio González Plessmann:** —Ministro, las encuestas dicen que en la percepción de la población venezolana la inseguridad es el principal problema del país, ¿cuáles son las características de este problema en Venezuela?

**Tareck El Aissami:** —En efecto, todos los estudios de opinión recogen al tema de la seguridad pública como uno de los principales problemas que aqueja nuestra población. El comportamiento delictivo en Venezuela se caracteriza por delitos que fundamentalmente componen violencia, toda vez que los delitos que más se han incrementado en los últimos años son los delitos de homicidio, secuestro y robo, que, repito, tienen como factor común la violencia en la comisión de éstos. Sin embargo, hemos logrado reducir los delitos contra la propiedad, delitos que tienen que ver con el hurto de vehículos, hurto simple, entre otros que generalmente eran los comunes. Te puedo decir, de igual manera, que si comparamos las décadas de 1989-1999 y 2000-2010, el incremento de las tasas de homicidio es menor en este último período, sin negar que continúan muy elevadas. Hemos reconocido

y asumido que en Venezuela se tiene una tasa de criminalidad de 48 casos por 100.000 habitantes, y que está por encima de la media regional. Sin embargo, quisiera aclarar que, sobre todo en los países de Suramérica, el registro oficial de este tipo de delitos es subclasificado en otros que tienen que ver con problemas propios de la región, como casos o situaciones de guerras irregulares o narcotráfico, y allí los homicidios asociados a estos hechos no son reflejados como *homicidios*, sino que son subclasificados como *ajustes de cuentas*, por ejemplo. En cambio, en Venezuela registramos el homicidio como tal, cualquiera sea su causa. Son caracterizaciones de cada país. Sin embargo, en Venezuela sigue siendo alta la tasa de homicidio. Ese es el delito que genera más conmoción en todos los sectores de nuestra población, aunque golpea con más fuerza a las clases populares. Contradictoriamente, las encuestas de victimización y percepción de seguridad ciudadana apuntan que las personas de las clases de mayores ingresos son las que sienten más temor a la inseguridad aunque son menos víctimas de ella, mientras que las clases populares sienten mucho menos temor de serlo, aun cuando su tasa de homicidios es más elevada. Otro evento interesante es que aproximadamente el 70% de los homicidios que se registran en Venezuela es el ajuste de cuentas, es decir, el enfrentamiento entre bandas, vinculado mucho a los jóvenes, y que más del 90% de estos delitos son por el uso de armas de fuego.

**AGP:** —Explorando explicaciones de por qué ocurre esto, vemos que no podemos contar con respuestas sencillas. En Venezuela hemos disminuido tanto pobreza como desigualdad, también hemos aumentado inclusión

social por distintas vías, como son mayor cobertura de la Seguridad Social, mayor nivel de empleo, menor empleo informal, mayor inclusión educativa. Para quienes venimos del pensamiento de izquierda, son éstos los factores tradicionales para explicarnos la ocurrencia de la violencia, pero en nuestro propio caso Venezuela nos deja parcialmente descolocados. ¿Qué otros factores o qué otras explicaciones podemos encontrar que, en el caso de la ocurrencia de los homicidios, no hayamos logrado revertir radicalmente?

**TEA:** —Primero, nosotros reiteramos que la violencia delictiva es multicausal y multifactorial; es decir, las causas pueden ser diversas (pobreza extrema, negación de derechos, negación al acceso a servicios básicos, niños fuera de la escolaridad) y además pueden intervenir otros factores (por ejemplo asociados al narcotráfico, al ocio improductivo, a la presencia o tráfico de armas). En consecuencia, el enfrentamiento a ese tipo de violencia tiene que ser abordado en distintas dimensiones, con una visión holística y evitar referirse a una sola causa. El abordaje debe ser preferentemente en el orden preventivo, que es lo que hemos venido haciendo y que era lo que inicialmente señalaste: mayor inclusión, mayor inversión en gasto social, educación, deporte, cultura, etcétera. Pero también persistir en atender esos factores criminógenos que producen conductas desviadas o delictivas. La violencia, evidentemente, es hija de la exclusión, y la pobreza es hija de la falta de oportunidades. También hemos dicho que la violencia es la negación absoluta de los derechos del pueblo a los servicios, por lo tanto su erradicación requiere de la construcción colectiva de condi-

ciones de orden moral, espiritual, social, político y, sobre todo, organizativo e institucional. Es decir, la respuesta debe ir desde la familia como instancia de socialización, hasta las instituciones democráticas del Estado, que pase además por las instancias del control social formal, por las escuelas, por las comunidades, los barrios, etcétera, para construir la cultura de la paz en todos estos órdenes; y no sólo buscar una respuesta ceñida solamente al ámbito policial, que es el enfoque que hubo durante muchos años aquí en Venezuela y que tuvo su mayor expresión en la represión de los años 80 y que provocó aquel fenómeno trágico del Caracazo (cuando a un tema de orden social se le dio una respuesta brutalmente policial). Entonces, por eso es que decimos que la violencia no solamente se ciñe al tema de las condiciones sociales sino también a la transformación de las instituciones del control social, entre ellos el tema de las policías como uno de los elementos fundamentales e instancias de autoridad para la consecución de la paz y de la convivencia en las comunidades. Por supuesto, esto tiene que ver con la visión profundamente humanista que se está construyendo ahora, expresada en el Socialismo Bolivariano, incluye condiciones espirituales, sociales, morales, institucionales, en contraposición a un modelo degenerativo, perverso, como lo es el modelo capitalista, cuyo epicentro es la protección de los intereses hegemónicos de las élites económicas. En Venezuela tratamos que aflore una cultura caracterizada por la participación protagónica y popular y, sobre todo, el fortalecimiento de los valores y principios, tal como establece la primera línea de desarrollo estratégico en el Plan Nacional Simón Bolívar: la

Nueva Ética Socialista, los nuevos valores de la vida, de la convivencia, del humanismo.

**AGP:** —Entonces, ¿podría puntualizar las principales diferencias en el análisis del problema y líneas de solución que distinguen al Gobierno Bolivariano de la derecha venezolana?

**TEA:** —Durante muchas décadas en Venezuela imperó el enfoque esencialmente represivo y reactivo, lo cual significó parte de la historia con eventos sangrientos y dolorosos para la familia venezolana. Tal enfoque tiene que ver con una cultura policial y de seguridad que se desprende de la orientación política de los viejos factores dominantes de la burguesía, cuya consigna tan famosa como lamentable fue “Disparen primero y averigüen después”. Repudiable y detestable, tal consigna revelaba y a su vez generaba una filosofía y una lógica de actuación de los cuerpos policiales que evidentemente agravó la situación de la seguridad. No la resolvió, la agravó. La aplicación de instrumentos jurídicos contrarios a los principios constitucionales y de derechos humanos, como lo fue la Ley de Vagos y Maleantes, la aplicación de detenciones sin ningún tipo de justificación, etcétera, son fruto de ese enfoque, visión inhumana que tuvo la derecha en el pasado. No llegaban a ser verdaderas “políticas”, eran un conjunto de orientaciones que trataban de garantizar el *status quo*, el orden imperante a través de la criminalización de la pobreza, ya que automáticamente se asociaba el delito al pobre. Al contrario de esto, hoy, por primera vez en nuestro país, podemos hablar de una Política Pública en Seguridad que se ha venido diseñando con la participa-

ción colectiva del país, todas nuestras políticas han sido legitimadas en las más amplias consultas, comenzando con la conformación de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (que marca, sin lugar a dudas, un hito en la historia de nuestro país al aportar un verdadero diagnóstico científico, académico, objetivo sobre los cuerpos de policía, orientar políticas públicas en atención a éstos y avanzar hacia la conformación de políticas de prevención integral). Insisto en que todas las políticas han sido sometidas a consulta y participación; hemos venido escuchando a todos los sectores, recogiendo opiniones de todos los sectores y acoplando información; hemos estado también intercambiando experiencias con otros países. En fin, hoy tenemos un Plan Nacional y ahora sí podemos hablar de una Política Estructural e Integral de Seguridad Pública. Es ésta que hemos venido implementando con la transformación de los cuerpos de policía y la adecuación hacia el Nuevo Modelo Policial Venezolano, con la capacitación y la formación de mejores policías, con la definición u organización del Servicio de Policía, su nueva lógica y la formación y capacitación de todos estos funcionarios, por ejemplo, en el uso progresivo y diferenciado de la fuerza policial, en derechos humanos, en la rendición de cuentas, también con la Policía Comunal, etcétera. En fin, hay una serie de objetivos dentro de esta política integral que apuntan hacia la conformación de una verdadera política en la que, además, son centrales la prevención en las comunidades, la construcción de la cultura de la paz, la resolución de los conflictos por medios alternativos. La recién creada Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme, la creación de la Policía Nacional Bolivariana, la creación de la

Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, forman parte o son expresiones inobjetables de lo que es una verdadera política integral, que camina y transita hacia la consecución de ese nuevo objetivo que es el sosiego, la paz, la tranquilidad y el disfrute de los derechos sociales conquistados por la Revolución en favor del pueblo venezolano. Justo ahora, para articular todo lo que hemos venido construyendo, estamos apuntalando la definición de la Gran Misión Seguridad. Hemos decidido que sea la propia Universidad Nacional Experimental de la Seguridad quien, como generadora de conocimiento científico y académico en torno al ámbito de la seguridad, sea la que construya los vértices. Hemos venido trabajando en ello, tenemos ya un documento preliminar para ser sometido a la discusión, que cerraría este gran ciclo en razón de que ahí se expresaría la política del Estado Venezolano en materia de seguridad y todos los ejes estratégicos.

**AGP:** —Ministro, ¿qué nos falta por hacer?, ¿cuál es el reto?

**TEA:** —Hemos tenido un importante avance en lo que es la adecuación de los cuerpos de policía al nuevo modelo, su homologación a nivel nacional, el Decreto de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, la Ley del Estatuto de la Función Policial, así como las 24 resoluciones que las instrumentan y operacionalizan. Nos falta por hacer: Primero, terminar de adecuar el nuevo modelo de policía, es decir, terminar de darle nacimiento, expandir la Policía Nacional, lo que necesariamente implica también expandir la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, porque no solamente forma a los nuevos oficiales de los

cuerpos de policía sino también a los demás organismos de seguridad pública (Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalística, Bomberos y Bomberas, Protección Civil, Custodios Penitenciarios y cualquier otro funcionario dedicado a este ámbito). Por otro lado, también nos falta consolidar el trabajo de la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme y lograr así una ley que sustente una política del Estado en torno al uso de las armas de fuego por parte de la población civil. También nos falta seguir profundizando en la formación de nuestros policías, elevar la calidad, dignificar la función policial. Nos falta también enfrentarnos a las nuevas modalidades delictivas del delito transnacional, que ya ha penetrado en nuestra cultura y que evidentemente exigen de los cuerpos de control social preparación y capacitación (como son los casos de legitimación de capitales, trata de personas, tráfico de armas, tráfico de drogas, etcétera).

**AGP:** —¿Y qué nos puede decir sobre los desafíos en el campo del Sistema de Justicia Penal y de las cárceles?

**TEA:** —Ahí sí tenemos una gran deuda. Yo diría que va más allá de lo penal, ya que deben considerarse normas que no revisten carácter penal pero que se remiten a faltas sociales que, si no son atendidas por instancias intermedias, derivan en hechos muy violentos. Hablamos de la transformación de la legislación que permita regular todo el comportamiento social, incluyendo los nuevos tipos penales que muchos de ellos ni siquiera están establecidos actualmente, producto de que no son propios de nuestra cultura. Ante hechos como el sicariato, el

secuestro, etcétera, hemos tenido que adoptar algunas reformas puntuales para incluir modalidades que el país y nuestro pueblo desconocía. Evidentemente ese es un frente de batalla trascendental: la nueva legislación penal y no penal. Por otro lado, la transformación de esas instituciones que administran la justicia. En el caso de las cárceles ya hemos venido generando algunos resultados sumamente importantes. Pero el Sistema Penitenciario venezolano sigue en deuda y así lo debemos reconocer. Seguimos en deuda con el país en la consecución de un sistema penitenciario capaz de redimir las conductas que arrastraron a una persona a esos espacios, y garantizar su retorno convertido en un hombre o una mujer de bien, útil a la Patria; es necesario que ese espacio le permita adquirir conocimientos, capacidades, destrezas técnicas para el desarrollo productivo lícito. Creo que es un tema en el que falta mucho por hacer, sin embargo te puedo decir que sólo consigue su tratamiento bajo el enfoque que hemos venido llevando, que es un enfoque profundamente humanista de visibilización del privado o privada de libertad y que permita, sobre la base del criterio científico, ir generando estos cambios progresivamente.

**AGP:** —Usted ha sido el ministro de Interior y Justicia que más tiempo ha durado en su cargo, ¿a qué se debe eso?, ¿cómo se explica?

**TEA:** —En principio es una decisión del Comandante Presidente Hugo Chávez, ya que es un cargo de libre nombramiento y remoción y así lo establece la Constitución. A propósito de eso, he tenido la oportunidad de es-

tar casi cuatro años de ministro, con la dicha de ser parte de esa generación de jóvenes que el Presidente Chávez ha venido incluyendo en su gabinete y en su equipo de gobierno, formándonos al calor de sus enseñanzas, de su sabiduría, de su grandeza. No tengo complejo al decirlo, el Presidente Chávez es un hombre excepcionalmente gigante, en su espíritu, en su alma como ser humano, y es un privilegio personal que llevaré hasta la eternidad. Sin embargo, en esta decisión del Presidente de mantenerme como ministro, creo que también entra en juego el que yo sea criminólogo de profesión; quizás eso favoreció el hecho que lograra armar un “equipo”, ya que no se trata sólo de mi persona sino de extraordinarios compañeros y compañeras de trabajo que han venido consolidando toda esta política de seguridad pública desde distintas esferas: universidades, grupos sociales, comunidades, organizaciones no gubernamentales, etcétera. En fin, he tenido la oportunidad de armar un equipo que ha dado estos resultados. Además, me permito decirte que si bien es cierto que soy uno de los ministros que más ha durado en este despacho, no es menos cierto que como revolucionario no me puedo sentir satisfecho de lo que como equipo hemos hecho, sino más bien exigirnos seguir trabajando hasta lograr erradicar la violencia, cualquiera que fuese su signo. Creo que hemos tenido resultados fundamentales: la Creación del Servicio de Policía, la Ley del Estatuto de la Función Policial, la creación del Consejo General de Policía, el nacimiento de la Policía Nacional Bolivariana, la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme, la liquidación de la Policía Metropolitana, entre otros logros. Todos quedarán,

digamos, como parte del piso de gestión del Gobierno del Presidente Chávez, de cara a la construcción de esta nueva política de seguridad pública y, más allá, de ella, la construcción de los espacios para la paz colectiva.

**AGP:** —¿Quiere agregar algo más?

**TEA:** —El tema de la seguridad pública en Venezuela es un tema de primer orden en la agenda de Gobierno Nacional; sin embargo, se requiere de la participación general y colectiva, desde la familia hasta las instancias de control social formal, para que logremos más temprano que tarde devolver a nuestras calles la tranquilidad y el sosiego. El rol de los medios de comunicación social es un factor fundamental, en razón de que son ellos los que moldean las conductas masivas; creo que si todos nos sumamos en un solo frente de batalla, esta tarea la vamos a acometer de manera inmediata. Pero eso sí, aquí hay un factor que me atrevo a decir que es imprescindible: lograremos el camino hacia la paz solamente bajo un Gobierno Socialista, porque en el capitalismo la seguridad es siempre la expresión de un grupo dominante o de un sector poderoso específico. En el Socialismo la política es preferentemente preventiva, de acompañamiento, de respeto absoluto a los derechos humanos; esa es la bandera de la política de Seguridad Socialista y por ello es que sólo alcanzaremos estos objetivos en Socialismo, en Revolución y con el apoyo del pueblo venezolano. 



## RESEÑAS

### **Policía y participación**

[Consejo General de Policía (2011). *Policía comunal. Conceptos, modelos, experiencias y retos*  
Julio Fermín

### **Repensar el quehacer policial**

[Consejo General de Policía (2011). *Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial - 3 tomos*  
María Lucrecia Hernández

### **Espacios de con-versación haciéndose cuerpos libres**

[Seminario Internacional de Mujeres Policías (2010). *Tras la equidad de género*  
Camilo Artaza Varela





## Julio Fermín

# Policía y participación

Consejo General de Policía (2011). *Policía comunal. Conceptos, modelos, experiencias y retos*. Caracas: Consejo General de Policía.

**Sobre el libro** *Policía comunal, conceptos, modelos, experiencias y retos*, en primer lugar, se debe decir que es un esfuerzo importante del Consejo General de Policía, para situar el estado del arte en el tema, aportando una síntesis de la evolución conceptual de la *policía comunitaria*, así como la referencia a modelos de policía comunal, comunitaria o de proximidad que se han desarrollado a nivel latinoamericano y mundial, y las primeras experiencias venezolanas.

Ahora bien, lo más importante, es que esta síntesis es un marco apropiado para destacar el posicionamiento de la policía comunal en Venezuela, como una propia y particular búsqueda que corresponde al proceso de transformación política y social que se experimenta en el país.

El preámbulo del libro ya es, de hecho, una toma de posición frente a un debate necesario. El modelo venezolano de policía comunal no es neutro. Construir este nuevo modelo tiene que hacerse al calor del fortalecimiento del poder popular. Ya que, como dice el ministro El Aissami,

...la participación del pueblo en la construcción de las políticas públicas no es sólo un medio para lograr legitimidad y perdurabilidad en las decisiones de Estado. Es, sobre todo, un ejercicio de la democracia profunda y socialista a la que aspiramos: aquella que reduce progresivamente la brecha entre gobernantes y gobernados; aquella que experimenta y estimula formas de aprendizaje para el autogobierno del pueblo... (p. 5).

Es decir, que la policía comunal es posible y tendrá éxito, sólo si se sigue contando con la participación del pueblo venezolano, tal como lo fue en el punto de partida que constituyó la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL).

Esta toma de posición en cuanto a la policía comunal como parte del nuevo modelo policial, lo ratifica la rectora de la UNES, Soraya El Achkar, cuando señala:

El servicio de policía comunal es próximo a la comunidad y predominantemente preventivo. Eso implica que, junto a la comunidad, descubre y analiza las múltiples injusticias (...) Ahí donde una injusticia puede ser revertida, está naciendo el socialismo (...) El servicio de policía comunal promueve relaciones de poder más igualitarias. Por eso estimula que la

comunidad se organice para autoregular su propia convivencia, para que sea protagonista de proyectos de prevención de la inseguridad, para exigirle a todas las instituciones (p. 7).

El pueblo, entonces, no es un espectador o beneficiario de la acción policial, sino un factor clave para que las políticas públicas de seguridad ciudadana puedan contribuir a construir el Estado social de derecho y de justicia.

El libro en su capítulo I nos presenta, en cierta forma, una visión polarizada de los distintos conceptos y modelos de policía comunitaria, que nos indica que estamos lejos de un modelo satisfactorio. En primer lugar, se destaca el concepto de policía de “orientación comunitaria”, cuyas comillas colocadas por la autora del primer texto, Fernanda Varela Jorquera, ya nos indican el rol relativo que tiene la comunidad en los servicios de policía con este enfoque. Son tres los modelos: a) policía comunitaria, b) policía orientada a problemas y c) policía orientada a la inteligencia. Y son cuatro los puntos básicos: a) prevención del crimen basado en la comunidad, b) reorientación del patrullaje, c) aumentar la rendición de cuentas y d) mando descentralizado.

Posteriormente, Lolita Aniyar de Castro advierte sobre el rol fundamental de la participación ciudadana no sólo en las tareas de prevención y lucha por la se-

guridad ciudadana, sino que destaca lo fundamental que es para la democracia, la gobernabilidad y un mejor sistema de justicia. Esto lleva necesariamente a enfrentar los peligros de la tecnocracia y la tendencia en América Latina a importar modelos.

Finalmente, Antonio González, nos ubica precisamente el momento de transición entre “lo que aún somos y lo que queremos ser”. Seguidamente señala dos posibles problemas en el modelo venezolano:

1. La dificultad para manejar los temores de la comunidad ante posibles represalias por parte de la delincuencia, que limitan su participación (...)
- y 2. que en el interés por mantener la proximidad con la comunidad se involucra, en ocasiones en tareas que no son propias de la policía (p. 50).

El capítulo dedicado a las experiencias en América Latina y el mundo nos revelan que posiblemente es necesario combatir los mitos y exageraciones para dar paso a evaluaciones y nuevas exigencias que conviertan la filosofía en una praxis transformadora. Frühling destaca que en el caso latinoamericano, algunas policías no pasan del “acercamiento” a la comunidad, de una nueva relación que no trasciende al protagonismo de ésta, como fue el caso de la breve experiencia de policía comunitaria de la Policía Metropolitana en Caracas.

Después de sus evaluaciones de policías en algunos países de América Latina, señala que “...ya por razones ideológicas o de falta de recursos humanos suficientes y debidamente capacitados, nos parece difícil que en América Latina se repliquen algunas de las experiencias más avanzadas de policía comunitaria.” (Frühling, 2011: 46)

El resto del capítulo II, confirma la polarización entre el modelo que se expande por otros continentes, que no consideran a la comunidad como sujeto de participación y protagonismo, pero mejoran la calidad del servicio de policía y el contraste con nuestra región de América Latina, que busca mayor proximidad, mejores relaciones, aumentar la participación ciudadana y atender sectores vulnerables como la mujer o la juventud que es la principal víctima y victimaria de los delitos que se comenten en nuestros países.

El capítulo III nos introduce a aspectos claves en el amplio panorama que debe enfrentar un nuevo modelo policial cuando se trata de la comunidad. Dichos aspectos son : a) asumir la acción policial como parte de algo más amplio como es la prevención del delito; b) centrarse en grupos vulnerables como las niñas, niños y adolescentes, que aumentan de manera preocupante entre las víctimas de homicidios; o de los jóvenes, principales victimarios de la mayoría de los

delitos, al mismo tiempo que aumenta la mortalidad de los jóvenes de sexo masculino con edades entre 15 y 30 años; c) prevenir y atender la violencia de género, d) fortalecer la capacidad de diagnóstico y análisis de la realidad comunitaria, el acompañamiento a las iniciativas populares de proyectos comunitarios de seguridad ciudadana, fortaleciendo la ca-

pacidad de la comunidad para auto-regularse y hacer contraloría social de la policía, exigiendo la rendición de cuentas; y finalmente, e) resolver conflictos por ser la herramienta básica de prevención en la comunidad.

## Referencias

**Consejo General de Policía (2011).** *Policía comunal. Conceptos, modelos, experiencias y retos*. Caracas: Consejo General de Policía.

**Frühling, Hugo (2011).** "Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina". En *Seguridad ciudadana en América Latina*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.





## María Lucrecia Hernández Repensar el quehacer policial

Consejo General de Policía (2011). *Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial. Ensayos sobre desempeño y evaluación de la Policía*. Caracas: Consejo General de Policía

*Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial. Ensayos sobre desempeño y evaluación de la Policía*, surge de la necesidad de establecer criterios para orientar el quehacer de la función policial. La fuerza principal de esta labor investigativa radica en que no sólo realiza interpretaciones y actualiza discusiones académicas, sino que además aporta elementos para mejorar la actuación cotidiana de los cuerpos policiales. Asimismo, viene a llenar un vacío en la literatura venezolana en materia policial. Por ello resulta de fundamental importancia que el propio Estado, particularmente el Consejo General de Policía, haya impulsado la realización de la obra.

Fruto de una labor colectiva coordinada por los profesores Andrés Anti-

llano y Helga Malavé, la compilación y exhaustiva selección de textos constituye un interesante recorrido a través de investigaciones sobre el desempeño policial que ofrece al lector análisis críticos y profundos, pero también didácticos y claros. Como el mismo compilador señala, en la obra se aborda el desempeño policial desde sus dimensiones programáticas –mandato y funciones–, estrategias, tácticas y operaciones, a la vez que se consideran aspectos vinculados con la medición y evaluación de procesos y resultados de la actuación policial.

La obra está organizada en tres tomos diferenciados en cuanto a su contenido. El Tomo I comienza con el trabajo de Andrés Antillano, que brinda una introducción y las consideraciones básicas

sobre el desempeño policial, mostrando las dificultades y complejidades resultantes de definir qué hace la policía ante la diversidad de funciones y tareas que afronta diariamente. Dificultades éstas que se traducen en la separación de las funciones orientadas al respeto de la ley y las vinculadas con el mantenimiento del orden o la preservación de la paz.

Este primer tomo, a través del trabajo de Elsie Rosales, ofrece también un análisis sobre el marco normativo regulatorio de la función policial en Venezuela, su evolución desde la Constitución de 1961 hasta la actualidad, así como los elementos conflictivos que componen la función policial.

El tema de la rendición de cuentas y la responsabilidad de los cuerpos policia-

les (*accountability*) resulta de fundamental importancia para la reflexión sobre el desempeño policial. En este artículo, Jacqueline de Olivera Muniz y Domicio Proenca Junior hacen un análisis exhaustivo del término y los elementos que lo componen, a la vez que se considera su relevancia para la modernización y el mejoramiento del desempeño policial y el incremento de la calidad del control.

En el artículo “El mandato policial” de Peter K. Manning se revisa los procesos de transformación de la policía en Estados Unidos; analiza las contradicciones y complejidades del mandato policial y de la propia institución, así como los mitos que interfieren a la hora de resolver esas tensiones. Como el propio autor expresa, intenta vincular los límites históricos del simbolismo con las formas de organización y estructuración de la policía a partir de la descripción de algunos aspectos socio-psicológicos del rol policial.

Otro trabajo interesante es el análisis comparativo que realiza Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano sobre el proceso de reforma de la policía en nuestro país, nacido de la CONAREPOL, y el encarado en Irlanda del Norte. Si bien se trata de dos realidades socio-económicas y culturales muy diferentes, los dos países han dirigido procesos trascendentes de reforma policial. En tales circunstan-

cias se revisan los antecedentes y el perfil de ambos procesos, aspectos relacionados con la rendición de cuentas, la regulación del uso de la fuerza física y el enfoque de derechos humanos que atraviesa a la actividad policial.

El Tomo I se completa con un artículo referente a “La calidad de vida y su relación con el servicio policial” donde Yoana Monsalve Briceño define el concepto de calidad de vida y su relación con las políticas públicas y la labor de los servidores públicos, especialmente los que componen la institución policial. En esta línea, se reflexiona sobre los impactos que genera en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas, la satisfacción de las necesidades de seguridad.

El Tomo II ofrece un conjunto de investigaciones referidas a las actividades y funciones que desarrollan los cuerpos policiales. Para dar respuesta a la pregunta ¿qué puede hacer la policía para reducir la delincuencia, los disturbios y el miedo?, David Weisburd y John E. Eck realizan un análisis comparativo de las prácticas policiales innovadoras y el modelo tradicional, entendido como el conjunto de estrategias genéricas para la reducción de la delincuencia que no tiene en cuenta el nivel de delincuencia ni la naturaleza del delito u otras variables. En este marco, se describen métodos propios de las prácticas policiales, se analiza

su efectividad y se ofrecen algunas ideas para mejorar el desempeño policial.

Al abordar “La organización social del arresto”, Donald Black se propone dar cuenta de los factores y procesos que influyen en las condiciones en las cuales los funcionarios policiales efectúan los mismos, detallando las circunstancias que afectan la probabilidad de llevar a cabo una detención.

El trabajo sobre “Interacción policía-público: Activación, respuesta y variables interpersonales y situacionales”, de Luis Gerardo Gabaldón y Mario Murúa hacen un recorrido empírico sobre las estrategias utilizadas en la operación rutinaria, la detección y la construcción de casos de interés para el sistema penal por parte de los cuerpos policiales. A propósito de estas estrategias, el autor analiza las variables que intervienen y moldean dichos procesos.

El artículo titulado “Patrulla vecinal: Peor el remedio” de Alexis Romero Salazar y Raima Rujano Roque da cuenta de los resultados de un estudio de campo realizado en barrios populares de la ciudad de Maracaibo. En el mismo se analiza y problematiza la participación vecinal en las tareas de seguridad: quiénes y de qué manera se organizan, cuáles son las normas o pautas de conductas que adoptan y las áreas problemáticas que abordan o priorizan.

El Tomo II concluye con un traba-

jo denominado “La mejor policía del mundo aprende a cualquier precio”, que forma parte de un amplio estudio sobre investigación policial y prácticas. A partir de los datos empíricos –errores o incidentes en el desarrollo del trabajo policial, cifras y documentos policiales–, donde Otto M.J. Adang reflexiona acerca de la detección de buenas prácticas policiales. El propósito que lo guía es mostrar que la mejor fuerza policial es aquella que tiene un adecuado nivel de conciencia y conocimiento sobre su actuación, realiza buenas prácticas y mantiene una continua labor de formación.

El Tomo III está dedicado a la evaluación, la rendición de cuentas y la definición de indicadores para medir el desempeño policial. La primera investigación “Bases conceptuales de métricas y patrones de medida del desempeño policial” de Jacqueline de Olivera Muniz y Domicio Proenca Junio, mediante el cual se analiza el concepto de mandato de la policía, en cuanto institución encargada del uso legítimo de la fuerza y del equipamiento, desde dos dimensiones: lo que se espera que la policía haga y lo que en la práctica hace. Así, examina lo referente a las expectativas sobre el mandato policial, el concepto de desempeño policial y los componentes de eficacia y proficiencia y efectúa algunas consideraciones sobre los patrones y las medidas adecuadas al desempeño policial.

En el artículo “¿Cómo evaluar a la policía?”, Ignacio Cano se centra en la medición de la eficacia de la función policial en un Estado democrático. Ésta es concebida en términos de su función social y su objetivo principal de protección y no de control de los ciudadanos. En esta línea, el autor analiza las funciones, dimensiones e indicadores de uso frecuente en la evaluación del desempeño policial.

Otro artículo relacionado con la evaluación del desempeño policial se titula “Evaluando la policía: Apuntes sobre aspectos teóricos, metodológicos y operacionales de la medición del desempeño policial”. Andrés Antillano da cuenta de las situaciones, estrategias y resultados de la actividad policial y de los indicadores para medir y evaluar el desempeño policial. Incluye además una reflexión sobre la relación entre indicadores y estrategias correctivas.

El texto sobre “Controles internos policiales o de cómo la policía vigila a la policía”, de Ernesto López-Portillo Vargas y Verónica Martínez-Solare, plantea la discusión sobre las modalidades y los modelos de este tipo de control, su definición y características, así como también su relación con los controles externos. Afirma la necesidad de complementar y equilibrar ambos tipos de control para lograr eficacia y legitimidad en las instituciones policiales. Reconocen que los

controles internos se convierten en uno de los instrumentos fundamentales para la consolidación democrática de las instituciones, toda vez que implican la voluntad policial de autocontrol.

El estudio sobre “Violencia de pareja y respuesta policial. Un estudio descriptivo de las actitudes y respuestas de los policiales venezolanos ante la denuncia por violencia de pareja”, de Reynaldo Hidalgo López, muestra aristas del desempeño policial en relación con la problemática de la violencia de género. El artículo ofrece los resultados de una investigación cualitativa, de tipo descriptivo-comprensiva, que persigue la descripción y comprensión de la naturaleza de las relaciones sociales en torno al tema, así como la actividad policial (actitudes y respuestas) vinculada con el tratamiento de la denuncia y la intervención en los casos concretos.

Por último, el trabajo sobre “La construcción policial del caso penal en Venezuela” de Luis Gerardo Gabaldón, Yoana Monsalve Briceño y Carmelo Boada Tomé, refleja los aportes de una investigación de campo cuyo propósito fue analizar la incidencia de algunos indicadores o factores relevantes en la definición y la construcción (duración y conclusión) de una investigación criminal. Ejemplo de ello son los recursos disponibles por la policía o el cumplimiento de cuotas mensuales de trabajo; de este

modo, el estudio permite obtener luces sobre el comportamiento y el desempeño del sistema policial.

En suma, en su conjunto la obra abarca el amplio abanico de cuestiones normativas y éticas, políticas, conceptuales y empíricas que atraviesan el desempeño policial. Se trata de un aporte fructífero en un momento propicio, por cuanto la transformación de la forma-

ción y la práctica policial constituye una finalidad relevante para la vida nacional. A este respecto, el abordaje integral que se ofrece constituye una invitación a la reflexión y la problematización del quehacer policial, no sólo como refinamiento teórico, sino también como un

ejercicio sistemático de definición de condiciones y criterios para la generación de prácticas policiales consonantes con el espíritu de un Estado y una sociedad democráticos. 



## Camilo Artaza Varela

# Espacios de con-versación haciéndose cuerpos libres

“Tras la equidad de género”, en *Seminario Internacional de Mujeres Policías*, del 8 al 9 de marzo de 2010, Maracay, estado Aragua.

**Los policías se refiere a sujetos, las policías se refiere a cuerpos policiales**

**Queremos hacer** una pequeña reflexión sobre el texto: “Tras la equidad de género”, del *Seminario Internacional de Mujeres Policías*. Se trata de un texto que rescata la voz femenina, esa voz que ha debido y ha sido obligada a mantenerse en el margen, situada en los límites de los espacios públicos y que es considerada como adecuada para los espacios íntimos y privados. Los relatos nos muestran un contexto de mujeres en lucha; mujeres, que reivindican su derecho a ser tratadas como iguales y en tal acto, exigir ser respetadas. Rescata las voces femeninas porque las coloca en colectivo otorgándoles un espacio de solidaridad,

intercambio y encuentro que evidencia el malestar y al reconocerse, en dicha condición de opresión, permitir el paso a la subversión y la ruptura.

Las descripciones de experiencias que conforman el texto nos permiten reconocer que estas voces, todas ellas, se encontraban aisladas, inmersas en un mundo eminentemente masculino, por lo que los frentes de combate son múltiples y en cada relato de estas mujeres-policías se evidencia un maltrato, una infamia cometida en nombre de un modelo de sociedad sometido y regido por prácticas en el cual destaca y se evidencia el carácter misógino del mundo policial.

La iniciativa de pensar e incorporar la perspectiva de género en la institución policial, abre paso a construir problemas para empezar a ver, escuchar y registrar

las historias que insisten en su latencia<sup>1</sup>, perseverancia de mujeres que exigen y claman su existir. El hablar de género demanda continuar a la deriva y asumir una acción problematizadora, que cada quien asuma una postura des-naturalizadora, des-constructiva y des-legitimadora del orden social patriarcal, para traspasar las barreras que tienden a la normalización de la realidad, que delimita ciertas formas de trayectoria femenina y masculina, y transitar por propuestas inacabadas, diversas y múltiples.

---

<sup>1</sup> *Latencia* entendida como es propuesta por Ana María Fernández: “Como aquello que no está oculto en las profundidades sino lo que late ahí, todo el tiempo, en los múltiples pliegues de la superficie” (2007: 20).

De la mano de la inclusión de la perspectiva de género nos encontramos con su hermana cercana, el enfoque de derecho; consideraciones que instan por la lucha por la igualdad teniendo muy claro que “El concepto de igualdad no es lo contrario de diferencia, sino que lo opuesto a la igualdad es la desigualdad, la igualdad entre hombres y mujeres se refiere a la equivalencia de derechos, no a que seamos idénticos e idénticas”. No es la igualdad para que las mujeres se parezcan a los hombres. Muchos de estos relatos nos invitan a tener cautela con la trampa de querer o exigir a lo femenino que actúe como un hombre, pues esto reduce a la mujer a la clásica mirada psicoanalista de ser hembras en cuanto son hombres castrados (Torres, 2007). Realizar un abordaje desde la mirada del derecho y la perspectiva de género hace que las policías puedan asumirse como sujetos de derecho y tomen una postura crítica y reflexiva sobre si estos son o no respetados en su vida cotidiana.

### **Los hombres como medida de todas las cosas**

El cuerpo policial es un cuerpo patriarcal que se configura con viejas recetas que se despliegan en patrones de pensamientos convencionales y cristalizados que no se analizan y mucho menos se cuestionan. La arquitectura de lo social, confor-

mada por los sistemas de convivencia, se encuentran subsumidos en la fuerza de la costumbre, donde sus fenómenos se presentan dispuestos en pautas que parecieran ser independientes a uno y por lo tanto poseen una existencia previa, “Cuando se presenta algo como natural, entonces, se lo acepta como verdadero y permanente” (Bonaparte, 1997: 45), por tanto, impera una perspectiva que reduce lo social a aquel aspecto último, fundamento imprescindible de todo lo que existe, “las cosas son así, porque sí”. En este sentido autores como Berger y Luckmann, plantean: “Sé que mi actitud natural para con este mundo corresponde a la actitud natural de otros, que también ellos aceptan las objetivaciones por las cuales este mundo se ordena... y se proponen actuar en él” (Berger y Luckmann, 1995: 40).

Formas de organizar y estar en el mundo que se conforma por cimientos que han sido erigidos desde una mirada masculina, visión que ha sido asumida, practicada y reproducida por innumerables generaciones, tanto por hombres y mujeres, situándola como la única forma posible. Cosmovisión patriarcal, que describe un conjunto de reglas con las que se delimitan las posibilidades del juego; juego de reglas que se erigen como discursos sociales que son analizados o comprendidos por Foucault (2005) como “juegos estratégicos de acción y reac-

ción, de pregunta y respuesta, de dominación y retracción, y también de lucha” (p. 13).

Formas que han mostrado su eficiencia para contribuir a mantener un orden social, se asignan roles, papeles que deben ser representados, cada pieza masculina y femenina ocupa su lugar. Una única manera posible de pensar en lo social, estableciéndose una arquitectónica que deviene de la mirada masculina, visión que ha sido asimilada, practicada y reproducida tanto por hombres y mujeres durante innumerables generaciones.

Todas estas formas en que se reproduce la mirada masculina son prácticas de violencia que se enmarcan en prácticas de poder y control que responden a modelos de sociedad asentadas en lógicas de dominación y explotación. Lógicas que se perpetúan en el orden de lo social debido a que se establecen diferencias (ej. sistema sexo-género) y exclusiones que son aceptadas como si derivaran del orden natural de las cosas. Violencias que se anidan en las dinámicas cotidianas que actúan de forma implícita o explícita, formas directas o simbólicas pero que de acuerdo con Bourdieu (2010) tratan de violencia porque consisten en una imposición, es decir, en un acto por sí mismo arbitrario.

Los gestos y silencios son materializaciones de violencia simbólica, destinada a mantener indemne los privilegios

que le son inherentes por ser hombre, por lo que se constituye como un patrón relacional basado en intercambios desiguales que producen y son producidos por un desequilibrio de poder. Conformándose pautas de interacción subsumidas en contextos relacionales de control. Asumir una postura crítica sobre la violencia masculina implica reflexionar sobre la dominación masculina y por tanto el asumir y reconocer y analizar las formas de control y sometimiento de los hombres sobre las mujeres. Según Bourdieu (2000), la dominación masculina se sostiene en el principio de la supuesta inferioridad y la exclusión de la mujer. Por ello el comprender la violencia que ejercen los hombres es un ejercicio de deconstrucción de los aspectos sociales y culturales de la masculinidad hegemónica.

### El feminismo, los escenarios posibles

Los feminismos<sup>2</sup> como movimiento y como propuesta comprensiva que recu-

<sup>2</sup> Hablamos de *feminismos*, como pensamiento y como movimiento, a los que hace mucho tiempo se ha convertido en una disciplina con un cuerpo de doctrina, con su historia, sus énfasis epistemológicos que diferencia a toda una serie de corrientes bien diferenciadas. Rosa Rodríguez en su libro *El placer del simulacro* (2003), señala que el pri-

peró y le otorgó condición de enunciado<sup>3</sup> a la voz femenina, es una acción políti-

---

mer feminismo nace con el “espíritu ilustrado que manifiesta el deseo de igualdad y emancipación. Así, en el siglo XVIII, encontramos a figuras como Olympe de Gouges o Mary Wollstonecraft” (p. 161). En esta época data sus orígenes y la continuidad del movimiento se fortalece con el movimiento sufragista primero y los ideales del socialismo con autoras como Rosa Luxemburg o Alexandra Kollontai de finales del siglo XIX. Otra autora emblemática y que consolida la teoría feminista es Simone de Beauvoir en los años 1949 con la publicación de *El segundo sexo*. Finalmente entre las décadas del sesenta y setenta surge la fase de consolidación del feminismo. Luego de la consolidación se da inicio a la propagación de múltiples feminismos, tales como el feminismo radical, que apela a un rechazo total del sistema patriarcal y en muchos casos una segregación de los hombres. El feminismo de la igualdad y el de la diferencia son dos tendencias que adquieren mucho cuerpo en las producciones teóricas, el primero apela a denunciar que toda esencia femenina es una creación del patriarcado y el segundo se orienta en profundizar en la esencia femenina. En Latinoamérica el feminismo se ha desarrollado en los últimos 20 años y ha hecho un aporte considerable en el enriquecimiento de la sociedad civil y abrir los horizontes de posibilidad en la vida de millones de mujeres.

<sup>3</sup> Como condición de enunciado, entendemos el concebir el mundo femenino como campo de inteligibilidad.

ca e histórica que según Margot Pujal (1991), tiene como uno de sus objetivos la des-sujeción. Con ésta pretende desbaratar las relaciones de poder constitutivas de las identidades normativas de ambos sexos que son productos relacionales. Estas luchas gestadas por mujeres tuvieron su nacimiento en la calle, en el inconformismo que comenzó a hacerse voz y grito en miles de mujeres quienes se instituyeron en movimientos sociales que fueron fraguando la mirada y la voz del feminismo<sup>4</sup>. Esta voz irrumpe y se hace escuchar como realidad, presentando un conjunto de hechos sociales en donde las mujeres se encuentran subyugadas y sometidas. El silencio de la oprimida es reemplazado por la voz y el grito de justicia e igualdad, proceso histórico y social que favorece la problematización de una dinámica social basada en la des-

---

<sup>4</sup> No se considera necesario para los fines de esta investigación el profundizar sobre los diferentes tipos de feminismos, entre los que destacan el feminismo cultural, el liberal, radical, ecofeminismo, de la diferencia; pero sí el destacar la relevancia de sus postulados en el cambio paradigmático que experimentaron las ciencias y con mayor relevancia las reivindicaciones sociales que han favorecido a miles de mujeres en el mundo entero. Para conocer más sobre las ideas y propuestas del feminismo recomiendo consultar Laura Masson (2007).

igualdad estructural entre el hombre y la mujer, que es explicada mediante la apropiación del concepto de género, por los movimientos feministas y diversas disciplinas, autores y autoras. La categoría género se consolida como una de las categorías fundamentales del feminismo, dicho término nace en el año 1975 a raíz de la expresión *sexo/género* acuñada por la antropóloga Gayle Rubin en su mítica obra *The traffic in Women. Notes on the politic economy of sex*. El concepto hace referencia a una prescripción normativa que regula las maneras de ser hombre y mujer, un complejo proceso individual y social, marcado por una división que delimita un conjunto de contenidos o de significados que cada sociedad le atribuye a las diferencias sexuales, esta distinción es ampliada desde la postura constructorista del género por Judith Butler (2007) que identifica al género como un producto performativo, ya que opera como una serie de repeticiones y rituales que en los mundos de vida se anticipa al ideal al que debemos adecuarnos. Esta actualización de nuestra identidad, nos muestra la parodia del género, una suerte de condena en la que “somos lo que debemos ser y deseamos lo que debemos desear” (Rodríguez, 2003).

Es esta prescripción performativa la que sitúa a la mujer en una condición de constante devenir entre la repetición de los marcos normativos y heteronor-

mativos y las prácticas de resistencia y subversión que se originan del ímpetu de mujeres por ocupar lugares que le son negados. Posiciones asumidas por estas mujeres que explícitamente se insertaron en aquel reducto sólidamente masculino, convirtiéndose en mujeres crisis en constante conflicto personal y de lucha contra las restricciones, dificultades y cuestionamientos que cotidianamente van recordándoles que están invadiendo un espacio supuestamente hecho para varones. Y crisis para el modelo policial patriarcal, ya que estas mujeres cuestionan con su presencia e inciden directamente en nuevas formas de concebir la construcciones de los roles y las expectativas de género que han resquebrajado el “supuesto” orden que asociaba al hombre con el espacio público y a la mujer con el espacio privado. Tales cambios constituyen una amenaza que es percibida por ciertas masculinidades como una pérdida “ahora las mujeres hacen las cosas de los hombres”.

Estamos ante mujeres en lucha, lucha por la liberación de la mirada que el modelo de sociedad patriarcal ha controlado, en la medida que se sustenta en la idea de que lo masculino se concibe como la medida de todas las cosas. Mirada que se sostiene en la dominación masculina desde donde se atribuye, asigna, cuestiona, reprueba, aprueba, condena, se intimida, se le secuestra en el

plano físico y subjetivo. La resistencia y la subversión de voces que se encuentran en los márgenes, que siempre han estado allí latiendo, son voces y cuerpos que no son invisibles y que están sometidas al ejercicio sistemático de la discriminación y la exclusión. Dar la voz y devolver la mirada pasa a ser una responsabilidad que nos involucra a todos y todas, dar, mirar y escuchar implica otorgarle a la otra un estatuto de inteligibilidad, de legitimidad al habla y al cuerpo femenino en que reconocemos el mal-estar de estar transitando trayectorias de vida confiscadas, trayectorias reguladas.

Haciendo camino al andar, pero colectivamente... La incorporación de una mirada de género en las prácticas institucionales de la Policía Nacional es una apuesta transformadora, que aboga por la constitución de un sujeto-mujer que se sostiene en una concepción ética, de carácter crítico y deconstructivo de las lógicas de dominación patriarcal. Es una apuesta que posibilita una apertura de nuevas subjetividades, que apela al como si de una realidad más justa y más igual.

Muchas instituciones y organizaciones que han optado por dedicarse a la lucha por detener la violencia contra las mujeres consideran importante profundizar en las acciones destinadas a fortalecer a aquellas que han padecido o sufren una dinámica de este tipo, pos-

tura que implica hablarles directamente y centrarla atención en el plano individual, “te hablamos a ti mujer” para que “rompas el silencio”, para que “abras los ojos”, para que “luches y recuperes tu autoestima” robada y destruida, producto de los sucesos recurrentes y sistemáticos de violencia. Una dimensión a explorar con prioridad es la postura de la comunidad con respecto al problema de la desigualdad hacia la mujer, acción que surge de la intención política de mover, desplazar los focos, en el sentido de comenzar a interpelar a las y los otros, a las y los sujetos sociales para vincularlos en la lucha contra la violencia. Y por ello, el discurso pretende colarse a la colectividad para dialogar con la comunidad y hablarle a ustedes comunidad, para que se pregunten: ¿la han visto?, ¿la han escuchado? Y conminar a cada a uno: “NO VOLTEES LA MIRADA, ESTA PEELEA ES DE TODOS Y TODAS”<sup>5</sup>.

La experiencia de permitir que se reúnan las voces de las funcionarias policiales es construir espacios de diálogo reflexivos y críticos en donde las policías puedan exponer sus experiencias coti-

dianas, dejarlas flotando en el aire para mirarlas y comenzar a leerlas prescindiendo de la dictadura de lo único que promueven los mandatos sociales. Los conversatorios tienden puentes para reunir los trozos fragmentados de estas mujeres que la polaridad, el racismo, la discriminación, el ocultamiento de lo sexual y tantas prácticas de rechazo y exclusión han fraguado para preservar un modelo social basado en el poder y control de unos pocos por sobre las y los muchos.

La mujer poco a poco ha podido salir del silencio y los relatos que hasta ahora le conferían al hombre sentido de unidad y coherencia se desvanecen, no hay secuencia de acontecimientos que le restablezca la tranquilidad que le confería el saberse poderoso, porque la otra, lo femenino en su completa novedad amenazante comenzó a hablar y sus palabras hilvanan un nuevo trato que atraviesa el espacio común del lenguaje. Los relatos están llenos de deseos, de contenidos y exigen una nueva historia con la cual dotar de sentido a nuestras experiencias de mujeres libres de violencia.

## Referencias bibliográficas

**Berger y Luckman (1995).** *Construcción social de la realidad*. Argentina: Amorrortu editores.

**Bonaparte, Héctor (2000).** *Unidos o dominados. Mujeres y varones frente al sistema patriarcal*. Argentina: Homo Sapiens.

**Bourdieu, Pierre (2000).** *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.

\_\_\_\_ (2010). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Butler, Judith (2007).** *El género en disputa: El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós.

**Fernández, Ana (2007).** *Las lógicas colectivas, Imaginarios, cuerpos y multiplicidades*. Buenos Aires: Biblos.

**Foucault, Michel (2005).** *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.

**Masson, Laura (2007).** *Feminismo en todas partes. Una etnografía de espacios y narrativas feministas en Argentina*. Argentina: Prometeo.

**Moore, Henrietta (1999).** *Antropología y feminismo*. Madrid: Ediciones Cátedra.

**Pujal i Llobart, Margot (1991).** *Poder, saber, naturaleza: la triangulación masculina de la mujer. Análisis psicosocial de una invención*. Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.

\_\_\_\_ (2003). “La tarea crítica: interconexiones entre lenguaje, deseo y subjetividad”, en *Política y Sociedad*, 40, n° 1.

**Rodríguez, Rosa María (2003).** *El placer del simulacro, mujer razón y erotismo*. Barcelona: Icaria.

**Torres, Ana (2007).** *El continente oscuro*. Caracas: ALFA. 

<sup>5</sup> Esta frase es la propuesta de campaña del Programa “Igualdad y Equidad de Género” de la UNES para provocar y situar la violencia contra la mujer como un campo que requiere una mirada y una respuesta colectiva.



## DOCUMENTOS

### **Declaración de Río de Janeiro**

*Encuentro Estratégico de Seguridad Pública y Políticas de Drogas*

### **Declaración de principios de la Comisión de Desarme**

*Comisión Presidencial para el Control de Armas,  
Municiones y Desarme*

### **Catia, pura vida. ¡Parroquia!**

*Manifiesto Catiense*



## Declaración de Río de Janeiro

Encuentro Estratégico de Seguridad Pública y Políticas de Drogas

[www.segurancadrogas.org.br](http://www.segurancadrogas.org.br)

**Reunidos en Río de Janeiro**, por invitación de la Coordinación de la Policía Pacificadora de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro, en alianza con Viva Rio, presentamos aquí nuestras conclusiones. Somos profesionales de seguridad pública procedentes de dieciocho países (Alemania, Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Holanda, México, Nicaragua, Perú, Portugal, Reino Unido, Suiza e Uruguay) y están con nosotros algunas autoridades que innovaron en política de drogas en países como Portugal y Uruguay. Nos reunimos para repensar las políticas de represión al comercio y al uso de drogas ilícitas, de las cuales hemos participado a lo largo de gran parte de nuestras vidas.

Nos preocupa el bajo rendimiento de tantos años de lucha, como si estuviéramos condenados a girar en un círculo vicioso. Nos preocupan, aún más, ciertas consecuencias negativas, que mucho nos han costado en recursos y vidas. Reafirmamos la necesidad de represión rigurosa al crimen organizado, al lavado de dinero y a la corrupción, pero ya no nos satisface la doctrina de la "Guerra contra las Drogas". Buscamos otros abordajes más eficaces y más constructivos.

Las decisiones individuales que llevan al uso indebido de drogas resultan de factores complejos, psíquicos y sociales, que envuelven a los individuos desde la infancia y que se acentúan en la adolescencia. La familia, la fe religiosa, la escuela, la comunidad, están todas implicadas, pero en muchos países la política actual concentra el problema en la policía y en el sistema penal. Resentimos esta situación, que pone nuestra vida y la vida ajena, nuestra moral y la imagen de nuestras corporaciones frente a amenazas

perversas; esta situación no es justa y no enfrenta el problema de raíz. Una policía ciudadana, en una sociedad democrática, debe servir a objetivos más inteligentes y más consecuentes, inclusive a la hora de garantizar el cumplimiento de la ley.

La experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora, UPP, implementada en Río de Janeiro merece la atención de la comunidad internacional. Ésta no abandona la lucha al crimen organizado. Al contrario, crece sobre él, reconquista territorios y reduce la incidencia de la violencia armada. El uso legal de la fuerza y la policía de proximidad trabajan de manera coordinada. Por otro lado, esta experiencia no deja todo por cuenta de la policía. Al contrario, promueve inversiones sociales y económicas, en programas de urbanización de las favelas y de integración de la ciudad. Finalmente, se abre a una ampliación de los servicios de salud en la comunidad, en una estrategia de reducción de los daños causados por el uso de drogas lícitas e ilícitas.

Sabemos que la experiencia de Río enfrenta aún graves desafíos. Nos preocupa, por ejemplo, su sostenibilidad a largo plazo, pero nos anima a considerar otros ejemplos, como la descriminalización de las drogas en Portugal, Holanda y Uruguay; la venta de marihuana para fines medicinales en diecisiete Estados de los EUA; la política de reducción de daños y los modelos terapéuticos en países como Suiza, Alemania, Reino Unido, Canadá y Australia. Realzamos la importancia de programas multidisciplinarios de reinserción de jóvenes en situación de riesgo y en conflicto con la ley, como en Nica-

ragua y en Perú; los programas preventivos, como DARE y PROED, importantes en la experiencia de las policías de América Latina, y las prácticas educativas, como el Centro de Integración Juvenil en México. Todos los participantes de este encuentro tienen buenas prácticas a relatar que parten de la premisa simple de que el castigo sólo no funciona. Son ejemplos que merecen ser difundidos, con los debidos ajustes a la realidad de cada país y demuestran, en su conjunto, que nosotros los policías necesitamos mejor preparación para el abordaje del consumo de drogas.

A pesar de las dificultades, que son muchas, compartimos un optimismo realista de que es posible superar los maleficios creados por la llamada “Guerra contra las Drogas”. En vez de luchar a sangre y fuego por la fantasía de un mundo sin drogas, queremos trabajar con metas más objetivas, por la reducción de sus efectos nocivos, sea para el individuo o para la colectividad. Convocamos a nuestros colegas de profesión, profesionales de seguridad pública, a que se dediquen al tema con coraje y a que se aproximen a los demás sectores de gobierno y de la sociedad que también deben ocuparse de este tema.

*En el Día Internacional de la Paz, 21 de septiembre de 2011, firman:*

**Alejandro Silva (Nicaragua)** Investigador de la organización Terres des Hommes.

**Daniel Llaury (Perú)** Creador del Módulo Especializado en Atención de Adolescentes en Estaciones, Policía Nacional el Perú.

**Erlinda Castillo (Nicaragua)** Directora de Asuntos Juveniles de la Policía y del Centro Distrital de Desarrollo para Jóvenes en Riesgo.

**Flávio Alves (Portugal)** Superintendente de la Policía de Seguridad Pública y Director del Departamento de Investigación Criminal.

**Hans Van Duijn (Holanda)** Ex Presidente de la Unión Holandesa de Policía.

**Hugo Ramírez (El Salvador)** Subdirector de Seguridad Pública de El Salvador.

**Joaquim Pereira (Portugal)** Director de la Unidad Nacional de Combate al Tráfico de Estupefacientes (UNCTE).

**João Goulão (Portugal)** Director del Instituto de Drogas y Toxicodependencia – IDT.

**Jack Cole (EUA)** Ex-Director Ejecutivo de Law Enforcement Against Prohibition (LEAP) e ex-policía infiltrado en operaciones contra el tráfico de drogas.

**Jorge da Silva (Brasil)** Profesor de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, policía retirado de la PMERJ.

**Juan Sonoqui Martínez (México)** Instructor DARE da Policía Preventiva de Cajeme, Sonora.

**Luciene Magalhães (Brasil)** Presidente del Foro Brasileño de Seguridad Pública.

**Luis Mauricio Lermenda (Chile)** Jefe da Sección de Personal y Logística del Departamento de Drogas de los Carabineros de Chile.

**Melissa Jardine (Australia)** Policía retirada de la Policía de Victoria e investigadora en reducción de daños del Nossal Institute.

**Milton Romani (Uruguay)** Embajador de Uruguay para asuntos internacionales en políticas de drogas política de drogas y derechos humanos.

**Nairo Lopez Riaño (Colombia)** Jefe de la Policía Judicial del departamento de Atlántico.

**Neill Franklin (EUA)** Director Ejecutivo de Law Enforcement Against Prohibition – LEAP.

**Nicole Turner (Australia)** Coordinadora de la Red Law Enforcement and Harm Reduction LEAHRN.

**Orlando Zaccone (Brasil)** Delegado titular de la 18ª Estación Policial y ex jefe de Control de Presos de la Policía Interestatal.

**Plauto Roberto (Brasil)** Coordinador do proyecto de implantación del centro de recuperación para profesionales de Seguridad Pública.

**Reinaldo Correa (Brasil)** Delegado de la División de Prevención y Educación del DENARC/SP.

**Robson Rodriguez (Brasil)** Comandante de las Unidades de Policía Pacificadora.

**Roger Flury (Suiza)** Analista de drogas de la Policía Criminal Federal da Suiza.

**Rubem Cesar (Brasil)** Director ejecutivo de Viva Rio.

**Rubens Rebuffo (Argentina)** Jefe de la División de Operaciones Telemáticas de la Policía de Neuquén, Argentina.

**Sônia Dall’Igna (Brasil)** Directora de Departamento de Prevención y Educación de DENARC-RS.

**Tom Lloyd (Reino Unido)** Ex jefe de Policía de Kent y consultor del Consorcio Internacional de Política de Drogas (IDPC).

**Thomas Zosel (Alemania)** Detective-Jefe de la oficina para asuntos de drogas de Frankfurt.

**Wagner Coutinho (Brasil)** Policía militar de Alagoas y creador del módulo escolar sobre prevención al uso indebido de drogas, Derechos Humanos y ciudadanía.

**Wilson Maldonado (Guatemala)** Policía de la División de Análisis de Información Antinarcoótica (DAIA).



## Declaración de Principios de la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme

**Las y los comisionados**, integrantes de la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme, reconociéndonos como venezolanos y venezolanas y a la vez representantes de la diversidad política, social, cultural que constituye nuestro país; convencidos de que la violencia sólo trae duelos, pérdidas sociales, económicas, culturales, y destrucción para todos y todas; advirtiendo que la proliferación descontrolada de armas de fuego entre la población sólo ha contribuido a expandir la animadversión; una percepción antagonista del otro y el incremento de trágicas muertes y lesiones; convencidos de la necesidad de prácticas de solidaridad y responsabilidad hacia las demás personas en este período de cambios y transformaciones, manifestamos reconocer la necesidad que existe en Venezuela de unir esfuerzos, capacidades y voluntades para visibilizar, posicionar y atender con premura el tema del control de armas, municiones y el desarme como condición necesaria para la construcción de paz en el país. Sólo en un régimen de convivencia pacífica y respeto a la vida y a los derechos humanos puede garantizarse una verdadera inclusión y real mejoría de las condiciones de vida de todas y todos los venezolanos.

Es nuestro propósito caminar hacia una política de desarme y de control de armas y municiones, formulada a partir del diálogo entre los diversos actores involucrados, la construcción del más amplio consenso social, la participación ciudadana que permita que sus definiciones nazcan de las necesidades e intereses del colectivo, y la investigación rigurosa sobre el problema, sus causas y manifestaciones, que suministre datos confiables para su concreción.

Entendiendo el control de armas, municiones y el desarme en el marco de una Política Integral de Seguridad Ciudadana, orientada a disminuir los graves niveles de violencia que nos agobian y recuperar espacios para la convivencia, asumimos los siguientes principios rectores en nuestra labor:

| 1 | Ante todo nos solidarizamos con las víctimas y sobrevivientes de la violencia causada por las armas de fuego y las municiones, las y los familiares de quienes fallecieron así como las personas que quedaron lesionadas en diversas formas, viéndose afectadas de por vida. La solidaridad se concretizará en la acción consistente y cotidiana que realizaremos a fin de contribuir a evitar más muertes, duelos y daños.

| 2 | Reafirmamos la importancia de generar procesos participativos en la sociedad venezolana, que permitan desde un enfoque plural y democrático construir soluciones al grave problema de la violencia, especialmente lo relacionado con el uso de armas de fuego y municiones.

| 3 | Ratificamos la importancia de que la población no esté armada y el Estado mantenga el monopolio exclusivo e indelegable del uso legítimo de la fuerza en pro de garantizar los derechos humanos de toda la población. Orientados por esta premisa promoveremos la formación de conciencia sobre el valor del desarme y contribuiremos a desmontar las falsas creencias en cuanto a que la posesión de un arma y municiones significaría mayores niveles de seguridad o de valoración social cuando la realidad y los estudios científicos demuestran que no es así.

| 4 | Reconocemos que la disposición de armas es un factor que contribuye significativamente a la inseguridad y la violencia en el país, tanto para quienes las portan, al aumentar las probabilidades de ser víctima de la violencia, como para el resto de la sociedad.

| 5 | Afirmamos que la disposición de armas en mano de la población es un claro obstáculo para la inclusión social y la superación de la desigualdad. La violencia y la inseguridad, íntimamente relacionadas con las armas, afectan especialmente a los más pobres y vulnerables, obstaculizando los esfuerzos por construir una sociedad más justa y solidaria.

| 6 | Asumimos el compromiso de producir los insumos necesarios, basados en evidencia científica, para dar base a una política de control de armas y municiones de largo aliento, que oriente la acción del Estado y la sociedad en el tiempo y permita generar los resultados esperados por la colectividad venezolana en el corto, mediano y largo plazo.

| 7 | Exhortamos a todos los actores sociales, sin distinción alguna, a sumarse en la causa común de cimentar una cultura de paz y respeto a los derechos humanos de todos y todas, aportando ideas y propuestas a la Comisión, impulsando iniciativas propias de diverso orden que apunten a este objetivo y asumiendo que la generación de soluciones y alternativas a la violencia es una tarea compartida.

| 8 | Nos comprometemos a participar activamente y acompañar de manera sistemática y articulada el proceso que adelanta la Asamblea Nacional con el objeto de elaborar un marco legal que regule el tema del control de armas, municiones y desarme. Nuestra participación será basada en la consulta más amplia con la sociedad, poniendo por delante el interés común del colectivo y tomando en consideración ciertas especificidades como la relacionada con el ámbito deportivo y recreativo.

| 9 | El objetivo esencial es lograr condiciones efectivas para el BUEN VIVIR del pueblo venezolano, amparadas en el absoluto respeto a los derechos humanos para impedir el ingreso de armas de fuego en ambientes escolares, comunitarios, establecimientos penitenciarios y en general en los espacios esenciales para la vida humana que hoy se ven afectados por la presencia de la armas.

| 10 | Asumimos la transparencia como principio fundamental de trabajo y por tanto como tarea de máxima relevancia la difusión de información oportuna sobre las labores de la Comisión. De igual forma entendemos como prioritaria la promoción del desarme y sensibilización de las personas a través de una campaña de amplio espectro nacional, invitando a los medios de comunicación a jugar un papel de primer orden en la gran campaña por la paz y el desarme.

| 11 | Nos comprometemos a asumir nuestro fundamental papel en el control de las armas de fuego y las municiones y asimismo contribuiremos con todas nuestras

capacidades para implementar las recomendaciones técnicas y metodológicas acordadas, entendiendo en todo momento que la tenencia de armas no constituye un derecho sino una excepción que otorga el Estado bajo ciertas condiciones que nunca pueden soslayar el bien común y la paz social.

| 12 | Una política de desarme de la ciudadanía debe ser acompañada con un control muy estricto de las armas de fuego y municiones de uso exclusivo y custodia por parte de los cuerpos de seguridad del Estado, tal como lo establece el marco constitucional, así como de aquellos organismos que las producen, para aumentar la credibilidad y confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Por ello atenderemos con especial énfasis este aspecto en la agenda de trabajo de la Comisión.

| 13 | Finalmente expresamos nuestro mayor y más decidido compromiso con el Pueblo venezolano, expresado en el hecho de que la labor de esta comisión será reflejo de la voluntad mayoritaria de los venezolanos y venezolanas que desean vivir en paz y aprendiendo a resolver los conflictos por vías no violentas como compete a una sociedad democrática y guiada por valores éticos universales.

Aprobada en la sesión del 29 de junio de 2011.



## Catia: Pura Vida, ¡Parroquia!

Manifiesto por la Convivencia Solidaria  
y el Derecho a la Seguridad Ciudadana en la parroquia Sucre

**Nosotras y nosotros, pobladores/as** de la parroquia Sucre, gentes de organizaciones comunitarias populares, movimientos sociales y políticos e instituciones públicas que hacemos vida en Catia, decidimos encontrarnos para compartir preocupaciones y trabajar a favor de una convivencia pacífica, segura, solidaria y libertaria, a través del fortalecimiento de la organización y movilización popular. En esa diseercción manifestamos lo siguiente:

### ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN QUE DESEAMOS TRANSFORMAR?

**| 1 |** En Catia, en donde todos los días ocurren muchas cosas buenas; como el crecimiento de las luchas populares, las ganas que le pone la gente por mejorar su barrio, estudiar, trabajar y hacer patria libre, solidaria e igualitaria; también ocurren otras que son negativas. En Catia, tenemos homicidios, robos, peleas con heridos, tiroteos, grupos armados que venden drogas ilegales y controlan zonas del barrio, accidentes de tránsito, violencia contra las mujeres, las/os niñas/os y jóvenes, entre otros problemas.

**| 2 |** Como consecuencia de esa violencia, nos vamos acostumbrando al maltrato, existen espacios del barrio que no usamos, nos guardamos más temprano en nuestras casas, se nos dificultan las reuniones de la organización popular, sentimos temor en algunas zonas o dejamos de comunicarnos con

algunos miembros de la comunidad o la familia. Esa es la situación que rechazamos y que deseamos transformar.

### ¿QUÉ QUEREMOS LOGRAR EN NUESTRA PARROQUIA?

**| 3 |** El socialismo es la búsqueda de la igualdad, la justicia, la solidaridad, la vida digna y el autogobierno. En esa dirección, nosotras y nosotros queremos, en nuestra Parroquia, construir un disfrute igualitario de todos nuestros derechos, incluyendo el derecho a la seguridad ciudadana.

**| 4 |** El derecho a la seguridad ciudadana incluye el derecho a caminar por nuestras calles, avenidas, escaleras y callejones, libres del temor a la violencia; a convivir pacífica y solidariamente con nuestras/os vecinas/os; a jugar, a bailar, a conversar, a hacer deporte y cultura en los espacios del barrio; a movernos tranquilas/os para nuestros trabajos o lugares de estudio, al mercado o la bodega; a organizarnos y movilizarnos por nuestros derechos, transformando las injusticias y asumiendo nuestro protagonismo; a sentirnos y estar seguras/os, dentro y fuera de nuestras casas. Lograr esto para todas y todos, en la Parroquia Sucre, es nuestro objetivo.

### ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS DE LA VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD?

**| 5 |** Son muchas las causas de la violencia y la inseguridad. Entre otras, podemos mencionar las siguientes:

- » El empobrecimiento, la exclusión y la desigualdad, combinada con el consumismo, que nos impone el capitalismo y que hace que la gente piense que vale por lo que tiene y no por lo que es.
- » El desempleo, en particular el desempleo juvenil y el de nuestras mujeres, que las/os excluye del acceso a recursos económicos.
- » Que nuestras/os chamos/as no vayan al liceo o a la universidad o que sientan que ahí no aprenden para la vida que desean vivir; que su voz no sea tomada en cuenta en sus comunidades, familias o en las instituciones.
- » El machismo y la violencia que ocurre dentro y fuera del hogar, contra la mujer y los/as niños/as.
- » La facilidad de conseguir armas de fuego y balas, así como las ganas de muchos de armarse, porque creen que estarán más seguros. Los lugares de distribución de drogas y que sean las bandas quienes controlan el territorio del barrio y no la comunidad organizada. La presencia de negocios ilegales como la venta de celulares robados o repuestos para motos, también, robadas.

- » La falta de alumbrados y los matorrales que facilitan los atracos.
- » La gran cantidad de licorerías (legales e ilegales) y el modo irracional como consumimos alcohol.
- » La falta de espacios para reunirnos, para hacer deportes, para jugar, para divertirnos, para hacer prácticas culturales.
- » La corrupción de los cuerpos de seguridad y las malas prácticas policiales.
- » La falta de sanción a los responsables de la violencia (la impunidad)
- » La corrupción judicial y carcelaria.
- » La falta de planes para recibir a nuestra gente cuando sale de los centros penitenciarios y que tengan posibilidades de trabajo, estudio y de apoyo de la comunidad y el Estado para que se reintegren.
- » La falta de coordinación de las instituciones del Estado para que trabajen en favor de los derechos de la población, entre otras.
- » La falta de coordinación de las instituciones del Estado para que trabajen en favor de los derechos de la población, entre otras.

**| 6 |** La mayoría de estas causas se generan fuera de nuestra Parroquia. En Catia, por ejemplo, NO fabricamos las armas o las balas con las que matan y mueren algunos de nuestros muchachos, tampoco el alcohol o las drogas que aquí se venden y consumen, ni tenemos medios de

comunicación que andan mostrando que la gente vale por su ropa, carros, motos o dinero. Eso se hace en otro lado y quienes ganan dinero con ello, viven en lugares “seguros” de la ciudad.

## ¿CÓMO AVANZAMOS EN LA TRANSFORMACIÓN DEL PROBLEMA?

**| 7 |** Estamos claras/os que el problema de la inseguridad no se resuelve, solamente, con más y mejores policías. Por supuesto que los/as necesitamos (patrullando, investigando, en el servicio de policía comunal y rindiéndole cuentas al pueblo organizado), sobre todo a la Policía Nacional Bolivariana y a las policías que se monten en el nuevo modelo policial. Pero la policía no actúa sobre todas las causas del delito, así que es necesaria, pero no suficiente para resolver el problema de la inseguridad.

**| 8 |** Estamos convencidas/os de que para resolver el problema debemos transformar todas sus causas (políticas, económicas, sociales, institucionales, culturales). Y eso implica más que el trabajo policial. Debemos prevenir, a través de proyectos específicos, en nuestras comunidades, ¿atacando cada una de las causas que señalamos arriba y otras que debemos identificar.

| 9 | Nosotras/os queremos manifestar, públicamente, nuestro compromiso de trabajar juntas/os, en nuestras comunidades y otros espacios, en una coalición que contribuya a la transformación de todas las causas que generan la violencia y la inseguridad en la Parroquia Sucre, a través del fortalecimiento de la organización y el protagonismo popular y de la promoción de articulaciones entre las instituciones del Estado responsables de garantizar los derechos de la población.

| 10 | Por esta vía, estamos convencidas/os de que construiremos una Catia que le gane a la muerte y la violencia, a los tiros y al miedo, al consumismo capitalista y el individualismo, una Catia solidaria, segura, socialista, agradable para vivir, en donde se potencie todo lo bueno que tenemos hoy. Una Catia llena de Pura Vida ¡Parroquia!

CATIA, AGOSTO 2011 

**Revista ComUNES, Revista de seguridad ciudadana y pensamiento crítico,**  
número uno, de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad,  
se terminó de imprimir el mes de mayo de dos mil doce,  
y consta de dos mil ejemplares.

