

En nombre de la seguridad. Lecturas sobre policía y formación estatal

*Diego Galeano*¹

La noción de policía tiene raíces muy antiguas que, por sus procedencias etimológicas, instauran un campo de indistinción con el término política. Gran parte de los usos de la palabra remiten a asuntos de orden administrativo, especialmente en lo que atañe a la regulación de la vida en las ciudades. El *Diccionario de la Real Academia Española* establece la acepción de policía como “buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno”, junto al significado que refiere a la institución policial moderna: “cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas”.² Entre ambas acepciones, históricamente consideradas, se ubica un complejo proceso de institucionalización del poder policial que sitúa el análisis en el núcleo de la conquista estatal del monopolio de la violencia.

En tiempos de formación de los estados europeos, la noción de policía fue asociada a las ciencias de la administración. Los primeros teóricos de la policía desarrollaron exhaustivos programas para el control y gobierno de la sociedad bajo el lema de “buen orden” y la prerrogativa del “bien común”. Recién a mediados del siglo XVIII el concepto fue separándose del derecho administrativo, iniciando un proceso de especificación al interior de las estructuras estatales. En cierta forma, recorrer la literatura histórica sobre la policía implica transitar un espacio de *modelización*: la bibliografía existente sobre los procesos de modernización del poder policial pone el acento sobre determinados casos nacionales, elevados a la condición de paradigmáticos y estudiados generalmente como “modelos”. Aquellos que recibieron mayor atención fueron la tradición francesa, a la que se atribuye un sesgo centralizador y militarista, y la tradición inglesa, emparentada con un marcado acercamiento a la “comunidad” y un

1 Licenciado en Sociología, Universidad Nacional de La Plata . Ayudante Diplomado Cátedra Teoría Social Contemporánea “A”. E-mail: dgaleano@unla.edu.ar

2 Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, edición 1992, p. 1631

Cuestiones de Sociología, Nº 4, 2008, pp. 102-128.



mayor énfasis en la “prevención del delito”. Una tercera tradición aparece delineada en el contexto germánico en torno a la noción de *Polizeiwissenschaft* (ciencia de policía), un saber sobre el gobierno estatal a la vez contemporáneo y opuesto al de los consejeros del príncipe.

El legado hispánico, en cambio, ostenta una densidad bibliográfica menor. Es sabido que la institución de los Alcaldes de la Santa Hermandad, antecedente inmediato del poder de policía en España, se trasladó a Hispanoamérica en el período de conquista y fundación de ciudades. Pero se trataba esencialmente de una policía rural instaurada por los ayuntamientos. Al igual que en los países europeos mencionados, recién en el siglo XIX se crearán fuerzas policiales urbanas diferenciadas de los otros poderes públicos. Entre los distintos países de América Latina estos procesos serán muy dispares en el tiempo y las tramas institucionales existentes resultan tan heterogéneas que esquivan todo intento de modelización.

En este trabajo presentamos lecturas sobre la policía y la formación estatal en diversos contextos nacionales. El recorrido comienza con una indagación sobre el sucinto espacio dedicado al poder policial en la literatura política, prestando especial atención a algunos aportes breves pero muy sugestivos en los que resuenan los nombres de Walter Benjamin y Michel Foucault. Continúa con un examen de las tres tradiciones analíticas antes mencionadas, problematizando la pertinencia de considerarlas en términos de modelos. Finalmente se intentarán sugerir algunas claves de lectura acerca de los procesos de institucionalización de la policía en los nacientes estados latinoamericanos durante el siglo XIX, y en particular en las reformas policiales argentinas. Las características distintivas que asumieron históricamente las fuerzas policiales latinoamericanas permiten entender ciertas disparidades que se extienden hasta la actualidad.

1. Filosofía del poder de policía: la opacidad de un objeto

La policía ha sido un objeto opaco para la filosofía y las ciencias sociales, que lo han considerado desde un asunto turbio e inabordable hasta una cuestión insignificante. Uno de los primeros autores que reclamó la necesidad de prestarle atención fue Walter Benjamin, quien se refirió a la policía en un breve pasaje de *Para una crítica a la violencia*. Benjamin reivindicaba, en un gesto antidialéctico, la dimensión de la inmanencia para el estudio de la política moderna. Es en ese sentido que hay que entender las pocas pero fructíferas páginas dedicadas allí a la policía: se trata de reconocer en la minucia de las prácticas policiales un rasgo distintivo de los estados modernos, no a modo de representación sino como aparición paradigmática.

La policía no puede pensarse meramente como una instancia de aplicación del derecho, no es sólo la representación de la ley en la calle. Es un poder en

sí mismo, cuya ontología se sitúa *entre* el legislador y el político, *entre* el poder que crea derecho y el poder que lo conserva. La crítica benjaminiana del papel de la violencia en la política moderna involucra una serie de categorías y clasificaciones: la violencia puede ser “fundadora”, que crea derecho, o “conservadora”, que preserva la ley. Benjamin propone analizar la relación entre violencia y derecho más allá de su referencia a la justicia, la esfera de los fines por excelencia. *Criticar* la violencia no significa aquí valorarla negativamente, sino someterla a un examen o evaluación racional en el sentido kantiano. Criticar la violencia independientemente de los fines, es decir de su referencia a la justicia, implica interpelarla en su condición de “pura medialidad”. La crítica a la violencia deviene de este modo una crítica a la política, tendiente a habilitar la posibilidad de pensarla más allá de la relación entre medios y fines.

La violencia, para Benjamin, tiene el lugar de un *excedente de derecho* en la política moderna: el derecho moderno se funda en una violencia que, sin embargo, opera por fuera de éste. La paradoja es que ese *afuera* del derecho constituye una amenaza al orden jurídico y, al mismo tiempo, su campo de legitimación por excelencia. Benjamin brinda algunos ejemplos paradigmáticos de este vínculo moderno entre violencia y derecho: la figura del “gran delincuente”, la huelga general, la pena de muerte y la policía. Para Benjamin, la policía es un poder de carácter “espectral” que se sitúa *entre* la violencia que funda y la violencia que conserva la ley, suprimiendo esa misma distinción. Un poder con fines jurídicos, legalmente instituidos, pero que opera instituyendo derecho donde el orden jurídico no llega. Ni violencia fundadora ni violencia conservadora, la policía como espacio intermedio suprime esa dualidad:

Es fundadora de derecho, porque su cometido característico se centra no en promulgar leyes sino en todo edicto que, con pretensión de derecho se deje administrar, y es conservadora de derecho porque se pone a disposición de esos fines. Pero la afirmación de que los fines de la violencia policial son idénticos, o están siquiera relacionados con los restantes fines del derecho es totalmente falsa. El “derecho” de la policía indica sobre todo el punto en el que el estado, por impotencia o por los contextos inmanentes de cada orden legal, se siente incapaz de garantizar por medio de ese orden los propios fines empíricos que persigue a todo precio. De ahí que en incontables casos la policía intervenga “en nombre de la seguridad”, allí donde no exista una clara situación de derecho... (Benjamin, 1998: 32)

La policía aparece así desligada de la imagen de asistente del aparato jurídico: no es auxiliar de la justicia, sino excepción del derecho. Las disposiciones de policía, las órdenes del día y los edictos policiales, son los ejemplos de ese espacio de la *pura fuerza de ley* en la que transcurre el poder de policía. Su

lugar viene dado por la separación de la norma de su aplicación: cuando la ley se retira dejando lugar a la fuerza de ley aparece el componente paradigmático de la policía ante la política moderna. Ni dentro ni fuera de la ley sino en el territorio fantasmagórico del *entre*, espacio en el cual la legalidad y su aplicación se articulan radicalmente dentro de un estado de excepción devenido regla.³

Las ideas de Benjamin acerca de la policía y su exigencia de prestarle atención para estudiar la ontología de los estados modernos, no encontraron mayor eco. Recién a finales de los años 1970, Michel Foucault volvió a enfocar la importancia de esta cuestión para una genealogía de las formaciones estatales en el mundo occidental. Para este autor el poder de policía determina la naturaleza de los objetos de la actividad del estado, define la racionalidad de sus fines y de los métodos empleados para perseguirlos. *La policía, dice Foucault, lo engloba aparentemente todo*: desde los vínculos entre los individuos hasta la relación de los hombres con las cosas, así como la moralidad, las buenas costumbres, los valores religiosos, la salud, la familia, la pobreza, la filantropía, la producción, el comercio, etc.

Luego de la publicación de *Vigilar y Castigar*, y en el marco de una reformulación de su analítica del poder, Foucault introdujo el concepto de policía durante de los cursos que dictó en el *Collège de France* entre 1975 y 1979. En “*Hay que defender la sociedad*” argumentaba que, junto al estudio de las tecnologías políticas del cuerpo individual –las disciplinas– había que ocuparse de otro núcleo tecnológico inventado en el siglo XVIII: la gestión de las poblaciones, un campo problemático que posteriormente tratará en términos de “dispositivos de seguridad”. (Foucault, 2000: 219-220) Esta invención es resultado de un proceso histórico mediante el cual la vida del hombre –biológicamente considerada– ingresa a la política. Es, precisamente, el nacimiento de la *biopolítica*: un poder que no se dirige al cuerpo individual, como en el caso de las disciplinas, sino a procesos globales propios de la vida de la población (nacimientos, muertes, longevidad, enfermedades y otros diversos fenómenos colectivos). La aparición de la población como objeto de gobierno no excluye ni suprime a las disciplinas, porque se trata de tecnologías de poder con objetivos y puntos de aplicación distintos, pero integradas ahora en una misma “racionalidad política de gobierno”.

En *Seguridad, Territorio, Población* sostenía que la biopolítica involucraba un conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, reflexiones, tácticas y cálculos que tiene a la población como principal objeto de gobierno, a la economía política como saber propio del arte de gobernar y a los dispositivos de

3 Para un análisis del concepto de “estado de excepción” véase Agamben, 2003. El mismo autor recupera el análisis benjaminiano de la policía: “Polizia sovrana”, en Agamben, 1996: 83-86. Sobre la noción de “fuerza de ley” véase Derrida, 2002.

seguridad como instrumental técnico por excelencia. Todas tecnologías desarrolladas en el marco de un proceso de “gubernamentalización” del estado con el paulatino desplazamiento de las esferas privadas de gobierno, tales como la familia o las instituciones eclesiásticas. (Foucault, 1990: 121-140.)

La noción de policía aparece caracterizada aquí en términos de una “tecnología de poder”, algo que Foucault toma de los teóricos de la doctrina de la policía de los siglos XVII y XVIII. En efecto, éstos no entendían por ella una *institución* sino una técnica de gobierno propia del estado, a través de la cual definía la naturaleza de los objetivos que persigue y los instrumentos que emplea para cumplirlos. Del análisis de los tratados de policía Foucault extrae algunas conclusiones generales.⁴ En primer lugar, la policía se ocupa de una multiplicidad casi indefinida de tareas, reunidas en torno a los objetivos de resguardo del orden público y preservación de las buenas costumbres. La policía es, de este modo, un poder de normalización y regulación de conductas. En segundo lugar, el poder policial tiene una secreta ligazón con el orden urbano. Su objetivo es el ordenamiento de la vida en las ciudades, de ahí que no sólo opere en la individualidad, en el nivel de las disciplinas del cuerpo individual, sino también al nivel de la población, del cuerpo colectivo y de sus variables. Finalmente, la policía se inscribe en el proceso de nacimiento de la biopolítica, es una de las tecnologías de poder mediante las cuales el estado puede intervenir para gestionar la vida.

De acuerdo a los testimonios de algunos colegas y estudiosos de su obra, Foucault proyectaba un libro sobre la biopolítica, los dispositivos de seguridad y el poder de policía. Se trataba, siguiendo los lineamientos de los cursos y otros escritos de la época, de una forma de estudiar la formación estatal sin constituir una teoría del estado y, más aún, sin tomar a la unidad analítica estatal como punto de partida. (Barret-Kriegel, 1999: 186-190) Este proyecto, inconcluso a su muerte, fue retomado por alguno de sus colaboradores. Muchos se concentraron en los denominados “estudios de la gubernamentalidad”, intentando demostrar que su analítica del poder no era una refutación de la doctrina liberal de los derechos del hombre, sino una genealogía del liberalismo. Un recorrido histórico que daría cuenta de un dominio en el cual el liberalismo no aparece en tanto mera refutación sino como una racionalización de la doctrina de la policía. En su afán por economizar el ejercicio del poder, los liberales intentaron recortar las múltiples atribuciones policiales y acotar sus tareas a la gestión de la seguridad pública (específicamente a la prevención y represión del delito). La formación de la institución policial acompañaría entonces al proyecto liberal

4 Entre los siglos XVII y XVIII se escribieron numerosos Tratados de Policía: L. Turquet de Mayerne (1611): *La Monarchie aristodémocratique*; N. de Lamare (1705): *Traité de police*; J. H. G. Von Justi (1756): *Grundsätze der Polizeiwissenschaft*. Véase Fraile, 1997.

de un “estado de prosperidad” obtenido mediante una nueva racionalidad de gobierno.⁵

2. Historia de la policía: tres modelos analíticos

En la historia moderna europea, la policía reconoce tres tradiciones institucionales, cada una de las cuales comprende cierta producción bibliográfica específica: la tradición francesa, la tradición anglo-americana y la tradición alemana. Tres tradiciones que, generalmente, se presentan como “modelos” de organización de la policía. Se trata de ciertos rasgos organizativos, tanto en la estructuración interna como en la relación con otros poderes estatales, que fueron importados, traducidos y reconfigurados en distintas naciones. No obstante, veremos que existen estudios que cuestionan las separaciones tajantes, o los análisis a modo de compartimentos estancos, y que en cambio ponen el acento en los viajes culturales entre los distintos modelos.

Los rasgos distintivos de estas tradiciones policiales no coinciden por completo con los bordes de aquellos estados nacionales a los cuales se las asocia. La policía es considerada muchas veces una invención francesa, que en su diseminación dio lugar a modelos opuestos de acuerdo a los fundamentos políticos de los estados que lo reproducían. Francia inventa la realidad de una policía como “servicio de estado”, mientras que Inglaterra la inserta en una relación más próxima con las tramas municipales (de allí proviene la noción de *community policing*), algo que Estados Unidos profundizará aún más en el marco de una sociedad con fuertes canales de autorregulación. Aunque ambas tradiciones difieren en la lógica de sus ordenamientos estatales, cuando se trata de la organización del poder policial coinciden bastante: construyen policías para regular la vida urbana y los ribetes conflictivos de la sociedad moderna en ascenso. Este punto de convergencia es el mismo que los separa de la tradición alemana, en la cual la policía no nace tanto como un conjunto de reglamentos para regular las ciudades sino como una disciplina filosófica –la ciencia de policía– orientada a indicar las vías para promover el poder del estado sobre una vasta extensión territorial. Así, con esas orientaciones, surgió la célebre y difundida *Polizeiwissenschaft*. Francia, Inglaterra y Alemania establecen, de esta manera, los contornos de tres modelos de policía que, sin embargo, desbordan la realidad histórica de sus estados nacionales.⁶

5 Sobre la bibliografía anglofoucalteana que se ha ocupado de la relación entre el poder de policía y el liberalismo véase: Hunt, 1996: 168-188; Osborne, 1996: 99-121; Pasquino, 1991: 105-118.

6 Existen algunos estudios comparativos sobre la organización de las policías modernas en distintos países. Clive Emsley, por ejemplo, analiza los casos de Inglaterra, Francia, Prusia y Estados Unidos durante el siglo XIX. (Emsley, 1983). Para un análisis comparativo en distintas ciudades

La tradición francesa, o el modelo centralizado

El nacimiento de la policía francesa fue abordado desde enfoques historiográficos, sociológicos, jurídicos y filosóficos. El momento clave es la invención de una función autónoma de policía que realizó Luis XIV en un edicto de 1667, creando el cargo de teniente de policía emancipado de la esfera judicial. De este modo se inicia el tránsito desde la vieja noción de policía hacia un sentido especializado que el liberalismo decimonónico retomará intentando acotar aún más. (L'Heuillet, 2001; Napoli, 2003) Esta transición semántica fue estudiada a través de la obra de dos tratadistas franceses de la administración: Delamare (*Traité de la police*, 1705-1738) para el cual la policía era una técnica propia del gobierno del estado que tenía como objetivo garantizar el bienestar de los habitantes de un territorio; y Guillaute (*Mémoire sur la réformation de la police*, 1749), quien estableció los principios programáticos y las reformas necesarias para la conformación de un modelo policial con ínfulas de control absoluto de la sociedad.⁷

Fue recién a comienzos del siglo XIX, cuando Napoleón realizó una profunda reforma en la policía de París dando nacimiento a la primera “fuerza de policía moderna”, aquella que luego serviría de paradigma para distintos países. (Tulard, 2005: 268-305) Siguiendo esta piedra fundacional, la tradición policial francesa suele caracterizarse –en antinomia con la inglesa– como un modelo centralizado con un fuerte sesgo militarista. Sin embargo, esta idea ha sido actualmente bastante cuestionada. (Monjardet y Ocqueteau, 2004: 8-9) La policía nació en Francia estrechamente atada al orden urbano, al patrullaje micropolítico de la ciudad. Frente a la idea de un modelo centralizado, manipulado en todas sus dimensiones por el estado nacional, la investigación sobre el desempeño del poder policial francés durante el siglo XIX da cuenta de un funcionamiento en gran medida municipalizado. (Berlière, 1996) La estrecha ligazón con la regulación de los espacios y la vida urbana es lo que une a la

norteamericanas: Monkkonen, 1981.

7 Estos autores planteaban una policía que se ocupara de la regulación de la vida en las ciudades, abarcando desde grandes asuntos administrativos hasta los más minúsculos detalles. Delamare establecía tres conjuntos sobre los cuales la policía debía ejercer vigilancia: los bienes del alma (creencias religiosas, ritos), los bienes del cuerpo (costumbres, salubridad pública, artes y ciencias liberales) y los bienes de la fortuna (comercio, oficios, pobreza, etc.). La policía se ocupa, en principio, de casi todo, exceptuando el poder militar y la justicia. Pero entre esos múltiples objetos de regulación se destacan dos tareas diferentes, el control y vigilancia, por un lado, y la promoción de “bienestar”, por el otro. El proceso de institucionalización de la policía -esto es, de modernización y especificación de funciones- las tareas de control fueron imponiéndose en detrimento de la prerrogativa de promover el bienestar de la sociedad. Foucault, 1990: 95-140; Fraile, 2003:169-207.

policía moderna con su procedencia etimológica, *politeia* como gobierno de la *polis*. Así lo destaca L' Heuillet:

La policía nace para la ciudad y con una finalidad diferente: en primer lugar, para ella no se trata tanto proteger el ámbito privado como de velar por la esfera pública. Antes de extenderse a las grandes ciudades de Francia, la policía se crea para París, debido a su estatuto especial de capital del reino de Francia, y sobre todo por su importancia. Si esto interesa a los otros países europeos, es debido al aumento de la población de las grandes ciudades. (L' Heuillet , 2002: 118)

Heredera de lo que Foucault llamaba “poder pastoral”, esta policía francesa se constituyó como una forma de control individualizador y totalizante, que se ocupaba de cada uno y de los conjuntos. La policía interviene en la ciudad custodiando las acciones individuales (reprimiéndolas aún con una mirada o un grito desafiante) y a la vez preocupándose por los movimientos generales de la población y los problemas de circulación urbana. La ansiedad proverbial de la policía son las malas costumbres, las causas de *mala vida*, que se contagian al ritmo de los procesos de urbanización. Las “buenas ciudades” francesas del renacimiento eran vistas como un pasado de añoranza en las “grandes ciudades” del siglo XIX. La presencia de las muchedumbres, el hacinamiento, circulación e higiene, la preocupación por la seguridad en las calles... son los problemas que la ciudad transmite a la policía exigiéndole mayor organización.⁸ El criminal era tan sólo una parte de una cuestión mayor: lo que preocupaba era la masa informe y el anonimato, de ahí la obsesión de la policía por el desarrollo de técnicas de identificación. La policía francesa, más allá de su fama de aparato centralizado, tiene desde su nacimiento una relación muy íntima con la minucia del territorio urbano.

La tradición anglosajona, o el modelo comunitario

Las investigaciones sobre la policía en el mundo de habla inglesa hablan de una tradición policial que gira en torno a la gramática del “modelo comunitario”. Este modelo, asimismo de estrecha ligazón con el territorio local, gira en torno a un proyecto –y muchas veces a una ficción– que entró en juego con

⁸ Estos fueron problemas comunes a la conformación de la sociología como disciplina y a toda una gramática decimonónica en torno a “lo social”, en su doble connotación del lazo tradicional perdido y la necesidad de “hacer sociedad”. Primero fueron los tópicos de la tradición romántico-conservadora que, en Francia, luego ejercieron una importante influencia en la filosofía positiva de Auguste Comte, inventor del término *sociología*. Éste último le imprimió a la reflexión sentimental sobre la comunidad un carácter más científicista, inaugurando los estudios positivos sobre la oposición entre comunidad y sociedad que hallarían en Durkheim a su referente indiscutido. Véase Castel, 1997: 159-201. Nisbet, 1988: 105-145. Donzelot, 1994.

los intentos de centralización de poder y estatización de las relaciones sociales. El proceso de modernización penal acelerado durante el siglo XIX implicó una gradual centralización del poder de castigar en las agencias estatales, la burocratización progresiva de estas agencias por medio de la creación de toda una batería institucional nueva, la profesionalización de los especialistas involucrados en el sistema de justicia penal y la diferenciación de esferas de acción con autonomía creciente. El *penal-welfare complex* (Garland, 2005: 74) que se consolidó a lo largo del siglo XX no fue otra cosa que el fortalecimiento y reorientación de esta lógica del modernismo penal.

El proceso de modernización penal se basó en una creciente monopolización estatal del poder de castigar en detrimento de las corporaciones privadas, a través de una multiplicidad de luchas en las cuales los poderes públicos articulaban una nueva retórica del bien común. El estado fue sustrayendo el poder de policía a las autoridades seculares y espirituales con las que disputaba el monopolio de la violencia legítima, y paulatinamente el control policial de la sociedad se convirtió en una “misión” en manos de funcionarios nucleados en una organización específica. La seguridad del territorio, la prosperidad y el bienestar de los habitantes fueron los objetivos primarios del programa liberal que se desarrolló desde el siglo XVIII. Se trataba de un conjunto de regulaciones y actividades de gobierno dentro del cual la idea de policía era central, aunque no refería a la agencia especializada que surgiría en el siglo XIX sino a un pormenorizado plan aplicado por las autoridades municipales en virtud de constituir “un marco ordenado para el intercambio y el comercio”. El objetivo primario de la *regulación policial* no era solamente promover el orden y la seguridad pública, sino asegurar el mercado, el comercio, las comunicaciones en la ciudad, promover riqueza, salubridad y prosperidad en la población.

En las diversas propuestas reformistas –durante los siglos XVIII y XIX– las estrategias de control del delito estaban orientadas hacia la prevención y se articulaban con diversas técnicas de regulación de la vida social. Patrick Colquhoun fue el primero en utilizarlas para articular un modelo de control del delito; fue un “pionero reformador de la policía” (Garland, 2005: 77) en el sentido de que sus ideas contribuyeron a la formación de la fuerza policial moderna con el formato que comenzó a adquirir a partir de la década de 1820 con la creación de la London Metropolitan Police. Esto es, una institución policial como agencia especializada en el control del delito dentro del metaobjetivo del “mantenimiento del orden”. Esta organización de la institución policial, al menos en el contexto anglosajón, está vinculada a la evolución doctrinaria del liberalismo.

Mark Neocleous argumenta, en este sentido, que el liberalismo no se opone estrictamente al poder de policía, sino que lo redefine a partir de la idea

de seguridad. (Neocleous, 2000)⁹ La originalidad de su investigación reside en encontrar la racionalización –o minimalización– del poder de policía en el corazón del pensamiento liberal, es decir, en los escritos de economía política clásica. Analiza, por ejemplo, una mutación en el concepto de policía en la obra de Adam Smith. En la *Lecciones de Jurisprudencia* (1762-1764), Smith menciona al “proyecto policial” como un programa para el ejercicio del poder estatal contra el cual va a discutir el pensamiento liberal (la “policía de granos” como un mecanismo de control de los precios, el acopio y el comercio). En cambio, en la *Riqueza de las Naciones* (1776), poco más de dos décadas más tarde, ya aparece el concepto restringido de policía, como una agencia especializada en el control de la seguridad y el orden público o, más concretamente aún, en la prevención del delito.

Dentro del modelo anglosajón, no obstante, es preciso destacar ciertos contrastes entre la organización policial británica y la norteamericana. Si bien ambas comparten un estrecho vínculo con la sociedad local (a diferencia de los casos franceses y prusianos en los cuales se instituye como un servicio del estado central), las policías urbanas se articulan en tradiciones políticas heterogéneas. Cuando en 1829 Robert Peel comenzó a organizar la Policía Metropolitana de Londres, intentó conciliar las ideas de los reformadores penales con una reorientación de la policía de la mano de la racionalización legislativa y administrativa. A pesar de los antecedentes militaristas franceses y de la opción de una policía como brazo armado del poder ejecutivo, Peel intentaba crear una fuerza civil cuidadosamente enlazada con las reglas del estado de derecho. El “bobby” londinense –el agente de calle– debía estar por encima de los intereses de la facción gobernante y por fuera de los conflictos sociales. Era preciso formar funcionarios de Estado, representantes del sistema legal. Ser policía significaba, según en modelo ideal de Peel, formar parte de una fuerza profesional de carácter *impersonal*. (Miller, 1977. Reiner, 1992)

El desarrollo de las policías en los Estados Unidos respondió, en la misma época, a preocupaciones distintas: fue antes que nada una reacción frente a los efectos de la urbanización acelerada por las oleadas de inmigraciones masivas desde comienzos del siglo XIX. Eric Monkkonen estudió la forma en que la policía de Nueva York se estableció en el marco del desarrollo de una red de servicios públicos (entre los cuales también estaban los departamentos de bomberos y sanidad). No eran la criminalidad ni los levantamientos obreros las principales preocupaciones de las autoridades de la ciudad. Lo que motivó la organización de un servicio urbano de policía fue la necesidad de afrontar

9 “El liberalismo, en tal sentido, ofrece una *defensa* antes que una *crítica* real de los poderes policiales, reforzando desde una posición liberal la centralidad y legitimidad de la seguridad como el modo dominante de discurso político”. Neocleous, 2005:136. Véase también: Neocleous, 1998.

un conjunto de problemas vinculados con la aglomeración de los habitantes, la cohabitación, la circulación en las calles. (Monkkonen, 1981: 547-580) El “cop” norteamericano, a diferencia del “bobby” inglés, comenzará a participar en los conflictos sociales en calidad de ciudadano, es decir, como parte interesada. El policía neoyorquino no aparece como una figura impersonal cuando se trata de mediar los conflictos interétnicos entre los trabajadores nativos y los nuevos inmigrantes de la ciudad. (Miller, 1977)

La tradición alemana, Estado y ciencia de policía

La noción de policía (*Polizey*) era utilizada en los territorios de los príncipes absolutistas alemanes, al menos desde el siglo XV, en un mosaico de significados muy amplio: la “buena policía” era prácticamente un sinónimo de buen gobierno, es decir, el conjunto de prácticas tendientes a promover el bienestar general de la sociedad. Desde los inicios del estado prusiano, la “ciencia de policía” (*Polizeiwissenschaft*) tenía una enorme relevancia teórica. *Polizeiwissenschaft* no designaba –como en Francia– un corpus reglamentario sino una disciplina filosófica. Esto no quiere decir que sea una mera abstracción teórica, ya que se trataba de una doctrina orientada a la formación de funcionarios estatales. La ciencia de policía germánica era un conjunto heterogéneo de saberes y teorías sobre los fines del estado, considerado éste en su dimensión territorial. La misión constitutiva de lo policial fue aumentar el poder estatal y el bienestar de la población (de allí que *Polizeiwissenschaft* sea la primera denominación de lo que conocemos como estadística). La cuestión era fortalecer el poder del estado en un vasto territorio y eso requería el desarrollo de ciertas técnicas de poder. (Foucault, 2006: 364-365)

En este sentido un concepto fundamental para comprender la especificidad del poder policial alemán es el de “estado de policía” (*Polizeistaat*). Esta expresión, difundida por los historiadores liberales durante el siglo XIX, fue utilizada entonces en forma despectiva para contraponerla al ideal constitucional del “estado de derecho”. Aunque la visión negativa del estado de policía no es completamente exacta, la historiografía liberal no se equivocó en reconocerlo como la forma estatal que precedió al estado de derecho. (Schiera, 1990: 556-560)

La difusión que recibió en Alemania el concepto de policía se debe a la específica situación constitucional del Sacro Imperio Romano. En el siglo XVI había sido reducido a un territorio formal y la principal preocupación de los príncipes alemanes residía en la conquista de la soberanía. La *Polizei* constituyó entonces un instrumento en manos de estos príncipes para imponer territorialmente su autoridad, contra la presencia de los poderes tradicionales de la sociedad imperial, organizada por castas. El objetivo primario de los príncipes era el de constituir una autoridad central para el territorio. Era el problema de la soberanía. Toda

intervención y afirmación de la autoridad del príncipe se fundaba en el *Polizei*. De esta manera, junto al desarrollo del derecho constitucional se implementó en paralelo toda una batería de “ordenanzas imperiales de policía” referidas a la regulación de la vida, el orden público y la economía.

Ahora bien, las inmensas pretensiones absolutistas de control de la sociedad y regulación de la vida urbana no deben confundirse con la efectividad de las prácticas de policía prusianas, es decir, con la capacidad burocrática de llevar a cabo esa multiplicidad de tareas que postulaba la ciencia de policía. La noción de policía fue reduciendo sus significados hasta referirse, desde finales del siglo XIX, casi exclusivamente a una fuerza estatal de coacción física.¹⁰ Este cambio semántico fue correlativo a una transformación institucional en la función de policía: el liberalismo, al igual que en el contexto anglosajón, comenzó a sospechar de la legitimidad de las intervenciones estatales en materia de promoción de bienestar y reclamó que la burocracia se concentre en el cuidado del orden interior. Nuevamente, el crecimiento de las ciudades y de la industrialización planteaba severos desafíos de circulación, ordenamiento urbano, higiene y seguridad pública. Ante esos problemas, la policía pareció estar mejor dispuesta que el poder militar para sostener una reorganización de sus funciones.

En Alemania, las reformas institucionales del poder policial comenzaron en la década de 1850. Tal es el caso de la policía de Berlín, nacida después de los levantamientos de 1848, se fue desprendiendo de la impronta militar prusiana durante la segunda mitad del siglo XIX. La burocratización de la policía berlinesa apuntó a consolidar una extensa red de controles urbanos en calles, plazas y otros espacios públicos. Se produjo una expansión de la policía con alcances espaciales y temporales: por una parte el servicio de vigilancia nocturna, hasta entonces a cargo de los ciudadanos, pasó a manos de la policía que implementó un servicio durante todo el día. Además, se crearon nuevas comisarías ampliando el territorio de intervención. A eso se le suman la creciente diferenciación interna de la institución, la profesionalización con la creación de escuelas y la aparición de normas específicas que regían la organización interna de la policía. Estos cambios se trasladaron pronto de Berlín al resto de las policías urbanas de Alemania. (Waldmann, 1996: 39-43) Este caso muestra como aún en las policías nacidas dentro de las tradiciones más absolutistas y centralizadoras, la institución mantiene un estrecho lazo con la dimensión local. El territorio urbano constituye el espacio de acción policial por excelencia, así como la fuente de sus preocupaciones cardinales.

10 Waldmann, Peter. “El nacimiento de la policía moderna en la Alemania del siglo XIX y algunas conclusiones relacionadas con la América Latina de hoy”, en Waldmann, 1996: 31-54.

3. Formación estatal y reformas policiales argentinas

La literatura académica sobre la policía en Latinoamérica aparece casi siempre de la mano de investigaciones acerca del rol de las fuerzas armadas en sus sistemas políticos. En los debates acerca de la “transición democrática”, especialmente durante la década de 1980, el poder policial no recibió suficiente atención, al quedar opacado por la gran preocupación depositada en la cuestión militar. La policía, sin embargo, fue encontrando un lugar en la agenda democrática, cuando el margen de autonomía de sus prácticas se hizo visible a través de numerosos casos de corrupción y violencia institucional. Al ritmo de las primeras reformas institucionales se planteó la necesidad de desarticular el “modelo militarizado”, algo que se consideraba un elemento común a las policías latinoamericanas. Existen, no obstante, ciertos matices dentro de ese supuesto esquema tradicional de organización policial: en algunos países la policía está subordinada a las fuerzas armadas, en otros –en cambio– se le asigna una autonomía funcional pero se militarizan sus actividades, reglas internas y procesos de formación del personal. (Rico, 1998: 173-187)¹¹ En los primeros, las policías conquistaron su autonomía muy tarde, recién en el siglo XX, y surge un modelo organizacional centralizado que opera en todo el territorio nacional (tales son los casos de Chile, Colombia y gran parte de los países de América Central). Los segundos, en cambio, poseen diversas policías estadales con ámbitos de jurisdicción delimitada que a veces coinciden con la estructura política federal: Argentina, Brasil, México, Costa Rica y Venezuela.

En diversos países hispanoamericanos, los primeros intentos de reforma policial aparecen de la mano de autoridades metropolitanas inquietadas por ajustar la administración urbana. Algunos historiadores destacan como antecedente a la institución de los Alcaldes de la Santa Hermandad que actuó como un poder de policía rural dentro de las instituciones capitulares entre los siglos XVI y XVII.¹²

11 Es preciso señalar que cuando se critica el modelo militarizado de América Latina, muchas veces –como en este caso– se lo considera autoritario, hermético y excesivamente alejado de la sociedad; en oposición a un “modelo comunitario” cuyas raíces encuentran en la policía británica: “el primer cuerpo de policía metropolitana, creado por Robert Peel en 1829, y posteriormente extendido a todo el país, estaba configurado como un organismo civil, de carácter local, al servicio del ciudadano y en estrecho contacto con él y con una función preponderantemente preventiva” (Rico, 1998: 175). Las investigaciones sobre la reforma liberal de la policía en Inglaterra, no obstante, muestran una imagen menos benevolente. Reiner, 1992: 11-38.

12 Por ejemplo: Romay, 1939. La procedencia de los Alcaldes de Hermandad es muy antigua. Amadeu Recasens argumenta que la policía se organizó en España como un aparato represivo del estado, jerárquico y centralizado, extrayendo el poder policial de las corporaciones que lo ejercían desde el medioevo tardío. (Recasens i Brunet, 1989) Entre ellas se destacan las atribuciones de regulación social que tenía el Santo Oficio de la Inquisición y de la Santa Hermandad. La Inquisición contaba con dos grupos que actuaban en el control del territorio y de la población española. Uno estaba conformado por los “Familiars”, laicos armados que protegían al inquisidor y oficiaban de

Pero lo cierto es que se trataba de una autoridad tanto judicial como policial que atendía asuntos vinculados al control del orden en la campaña (bandolerismo, abigeato, etc.). A partir de las reformas borbónicas, el pensamiento ilustrado comenzó a introducir políticas que se referían a la administración urbana. Al tiempo en que se multiplicaban las disposiciones policiales sobre la vida en la ciudad (generalmente difundidas a través de bandos de buen gobierno) se instituyó la figura de los Alcaldes de Barrio, quienes estarían encargados de hacer cumplir tales disposiciones. La circulación de las cosas y de los hombres dentro de la ciudad comenzó paulatinamente a instalarse como el objeto primordial de las regulaciones policiales. Aún así, incluso durante los primeros años de vida independiente, en las principales gobernaciones hispanoamericanas las inquietudes acerca del orden social y la seguridad pública transcurrían en un ambiente predominantemente rural. Los primeros intentos por construir instituciones policiales urbanas surgieron a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando aparecieron intensas demandas para garantizar un orden en territorios urbanos acechados por nuevos enemigos, distintos a los que habían movilizado el despliegue militar en las luchas por la independencia. La idea de “enemigo interno” irrumpió con fuerza para designar no sólo a los bandidos y paisanos errantes sino a los vagos, “mal entretenidos” y otras figuras que entraban en conflicto con la construcción de un nuevo orden económico y moral.

En algunos países esas tareas represivas estuvieron directamente a cargo de las fuerzas armadas, y el poder policial fue una mera dependencia militar. Incluso, en muchos casos, no existió policía hasta entrado el siglo XX.¹³ En otros, como Brasil y México, en los cuales la organización policial tiene, a pesar de su fuerte impronta militar, cierta autonomía funcional, las policías se organizaron durante el siglo XIX en una relación tensa entre sectores populares que comenzaban

intermediarios entre el Tribunal y la sociedad. Sus tareas se extendían desde tomar testimonios o colaborar en subastas de bienes confiscados hasta vigilar sospechosos y detener herejes. El otro grupo lo integraban los “Comisarios”, que –paradójicamente- eran los sacerdotes desarmados que brindaban enseñanza evangélica y ejercían un control por medio de la pedagogía. En cuanto a la tarea de represión de los delitos, los Reyes Católicos habían otorgado a las Hermandades de Alcaldes y Cuadrilleros las tareas de capturar criminales en el espacio rural. (Recasens i Brunet, 2003: 282-322)

13 Por ejemplo, en Guatemala la policía vacilaba entre un servicio organizado como carga pública, momentos de desaparición de toda autoridad específicamente policial y etapas en las cuales era utilizada como instrumento militar en las guerras civiles. Riekenberg, Michael. “La policía, la moral y el orden público en Guatemala (siglo XIX)”, en Waldmann, 1996: 55-72. En el caso de Chile, las fuerzas armadas ocuparon el lugar de la policía hasta 1927 cuando se crea una institución policial fuertemente centralizada y militarizada, los Carabineros. Águila Zúñiga, Ernesto y Maldonado Prieto, Carlos. “Orden público en el Chile del siglo XX: trayectoria de una policía militarizada”, en Waldmann, 1996: 73-98. Trayectorias similares pueden reconocerse en países como Colombia, Bolivia, Perú, Panamá, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

a ser criminalizados y un poder policial que se institucionalizaba reclutando personal de esos mismos sectores que miraba con creciente sospecha.¹⁴

Alta y baja policía en el Río de la Plata

Desde la creación del Virreinato del Río de la Plata, el orden público de la ciudad de Buenos Aires comenzó a inquietar cada vez más a las elites políticas de la región. Hasta entonces el Cabildo se ocupaba de casi todos los asuntos urbanísticos. Muchas veces la palabra policía era sinónimo de buen ordenamiento urbano: limpieza, vigilancia, belleza, ornato de la ciudad. Las denominadas “causas de policía” se referían a la regulación de asuntos tan diversos como la religión y la moralidad, los movimientos poblacionales, el orden edilicio, la circulación en la vía pública, la vigilancia de la mendicidad y el vagabundeo, el control de abastos, pulperías, tiendas, juegos, fiestas y bailes. Todos estos problemas formaban parte de la “baja policía”, mientras que la “alta policía” refería más bien al control de la seguridad pública. La cuestión del delito fue recibiendo mayor atención desde los últimos años del siglo XVIII; los últimos virreyes intentaron reorganizar las rondas de vecinos que se ocupaban de la vigilancia nocturna, dividieron la ciudad en cuarteles y distribuyeron alcaldes en cada uno de ellos. Vértiz fue sin dudas uno de los gobernantes más obsesionados por la seguridad en la ciudad.

Las atribuciones de los alcaldes de barrio fueron en gran medida ratificadas por el reglamento que el gobierno dictó en 1813, por medio del cual creaba el cargo de Intendente de Policía. Se trata del antecedente más inmediato del jefe de Departamento General de Policía, creado durante las reformas administrativas de 1821 que suprimieron los cabildos. En el mismo proceso se creó el cargo de comisario que convivió con la de los alcaldes hasta que éstos fueron convertidos en 1830 en “auxiliares de policía”.

Este ordenamiento de las reformas rivadavianas estableció una trama de autoridades que perduraron aún durante el largo interregno rosista. En la ciudad de Buenos Aires, alta y baja policía quedaron a cargo del departamento ante la ausencia de autoridad municipal. En la campaña los Jueces de Paz se adjudicaron también funciones de policía, a los que se le agregaba la capitanía de los fuertes en momentos en que la defensa militar de la frontera constituía una de las principales fuentes de atención de las autoridades de la provincia. No obstante, durante la época de Rosas la policía era tan “militar” como “miliciana”: eran

14 En Brasil, existe una diferenciación entre las fuerzas armadas y las instituciones policiales, aunque éstas últimas están fuertemente militarizadas. Junto a la “policía civil” funciona una “policía militar” en las principales ciudades, como Sao Paulo y Río de Janeiro, que históricamente recibió una formación profesional similar a la del ejército. Véase: Bretas, 1998: 219-234. Sobre México puede consultarse: Vanderwood, 1986.

las milicias rurales de la campaña bonaerense las que debían realizar tareas de mantenimiento de la seguridad a modo de carga pública, es decir, sin recibir en la mayoría de los casos remuneración alguna. (Cansanello, 1995: 113-139)

Al menos hasta la década de 1860, estas funciones continuarían diseminadas en una multiplicidad de actores: vecinos, milicianos, comisarios, soldados y veteranos. El rosismo no representa entonces –como se suele afirmar– el origen de la militarización de la policía, sino tan solo un momento en el cual la confusión entre lo militar y lo policial, omnipresente a lo largo del siglo XIX, alcanza su punto más alto. Eso se debe a que las principales amenazas para el orden se imaginaban como peligros provenientes del afuera de la frontera del territorio soberano. En cambio, desde la finalización del proceso de unificación nacional, las elites dirigentes porteñas comenzaron a preocuparse cada vez más por los “enemigos internos”, frente a los cuales la “defensa social” predominaba como estrategia antes que la defensa militar. La insistencia cultural en el incremento de la criminalidad durante las últimas décadas del siglo XIX era un indicador del miedo ante un supuesto proceso de degradación moral de la población.¹⁵ Fue en ese marco que se inició un proceso de reorganización y modernización de la policía que consistió en la conformación de un cuerpo de agentes de policía remunerados, un poco más numeroso y con cierta diferenciación de funciones.

Ese objetivo encontró serias limitaciones cuando entró a competir dentro del mercado de trabajadores urbanos. La Policía de Buenos Aires se ocupaba –tal como afirmamos– de una multiplicidad de tareas que se extendían mucho más allá de los confines del mantenimiento de la seguridad y el orden público. Muchas de esas tareas eran asuntos de administración municipal (cobro de impuestos, alumbrado, limpieza, control de cementerios, realización de los censos, etc.) y, dado que la municipalidad instalada en 1856 no logró efectivizar sus funciones inmediatamente, la policía las conservó durante mucho tiempo. El accionar de los agentes era muy discutido por los habitantes, y especialmente

15 Existen estudios que han revisado estadísticamente esta cuestión, y algunos dan constancia de un pronunciado aumento en la tasa de delitos durante la década de 1880. (Blackwelder y Johnson, 1984: 109-122) Para ello toman en consideración las estadísticas policiales, que indican la cantidad de arrestos y sus motivos. Esta fuente de datos, evidentemente, no da cuenta de la cantidad de delitos efectivamente cometidos, pero permite entender cuáles eran los comportamientos tipificados como delitos y cuáles eran las principales preocupaciones de las autoridades. En tal sentido, dentro de la órbita del accionar policial, se vislumbra un predominio de la inquietud por el “orden público” por sobre la preocupación por la “seguridad” (las detenciones por ilegalismos tales como la vagancia, la ebriedad y los disturbios en la vía pública eran ampliamente superiores a las producidas por delitos contra la propiedad y las personas). La misma autora se ocupó de las características generales de la organización policial, prestando atención a la relación entre el proceso de urbanización, la criminalidad y el accionar policial. (Blackwelder, 1990: 65-87)

por la prensa, que cuestionaba la corrupción, politización y excesiva injerencia del poder ejecutivo.

Los sucesivos jefes de policía y muchos comisarios respondían a las críticas de la prensa apelando al problema de la “base policial”: desde su punto de vista, la humilde procedencia social de los agentes (sargentos, cabos y vigilantes encargados del servicio de calle) explicaba gran parte de sus indisciplinas. (Gayol, 1996: 123-138) En 1868 se sancionó el Reglamento General de Policía, que intentaba llenar un vacío legal en cuanto a los procedimientos policiales, pero que no modificaba la raíz del problema de la base social del personal policial. Muchos de estos problemas organizativos de la institución policial en Buenos Aires perduraron en las últimas dos décadas del siglo y, aún más, se acentuaron debido al aluvión inmigratorio. (García Ferrari, 2005)

El personal policial estaba afectado a tareas muy diversas y sólo un porcentaje muy pequeño estaba dedicado al patrullaje de calles. Además, el reclutamiento resultaba dificultoso porque no era una tarea bien paga ni bien considerada por los porteños, y había muchas deserciones en cuanto se presentaba otra oportunidad en el mercado laboral. Ese recambio permanente, y la inestabilidad del personal, imposibilitaban la consolidación de una carrera profesional dentro de la institución. Fundamentalmente en los rangos menores, trabajar como policía era una posibilidad más dentro del mercado de trabajo junto con las ocupaciones de peón, jornalero o pequeño comerciante improvisado. Hasta 1890, cuando el mercado de trabajo modificó su dinámica y la institución policial creó nuevos canales de profesionalización, no existieron carreras institucionales dentro de la policía. Pero a esa altura la ciudad de Buenos Aires contaba con una nueva estructura, la Policía de la Capital, futura policía federal, escindida de la Provincia de Buenos Aires. Doblemente ligada al estado nacional y a su ciudad capital, esta institución sostiene hasta hoy una ambivalencia funcional –acompañada por un discurso oscilante– entre la condición de policía de asuntos federales y la vieja ontología de policía urbana.

Tres ciclos de reforma policial bonaerense

Distinta fue la situación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Desde el período de su *formación* institucional ya se oían voces que reclamaban su *reforma*: de hecho la policía bonaerense, tal como la definimos actualmente, nació de una serie de movimientos en el organigrama estatal. Entre ellos se destacan tres ciclos que imprimieron rasgos esenciales en el desempeño burocrático y funcional. El primer ciclo se inicia en la década de 1880, cuando la federalización de la ciudad de Buenos Aires exigió separar algo que hasta entonces estaba confundido en un mismo centro de gestión (una policía para la ciudad y otra para la campaña). El segundo tuvo lugar durante el primer gobierno

peronista, cuando asumió la jefatura de la policía Adolfo Marsillach, un estrecho colaborador del gobernador Mercante. En cierto sentido este proceso de reformas puede ser considerado como la contracara del tercer ciclo, aún abierto, que se inició en 1998 luego de una de las más agudas crisis de legitimidad de la institución.¹⁶

La policía de la provincia –según afirmamos– nació institucionalmente mediante una escisión de la antigua Policía de Buenos Aires. Luego de la sanción de la ley de federalización en 1880 se creó la Policía de la Capital, cuya primera jefatura estuvo a cargo de Marcos Paz, para reunir todas las tareas de seguridad pública y baja policía porteña. La Policía de la Provincia de Buenos Aires, por su parte, se organizó en torno a la vieja policía de campaña. Algunos autores sostienen que esta demarcación tiene un carácter fundacional para la policía moderna en la Argentina. Laura Kalmanowiecki, por ejemplo, considera que este proceso de especialización y diferenciación de los poderes policiales fue correlativo a la necesidad de organizar un aparato represivo para reprimir la disidencia política. La “fuerza de policía moderna” es definida por la autora como un cuerpo burocrático y jerárquico empleado por el estado para mantener el orden y prevenir delitos. De este modo, la característica distintiva del aparato policial argentino consistiría en su subordinación al ministerio del interior, efectivizada justamente en 1880. (Kalmanowiecki, 2003: 224) Así se consolidaría un modelo de policía de inspiración francesa, centralizado y militarista, en detrimento de la posibilidad de establecer policías municipales como en la tradición anglosajona. El férreo control del poder ejecutivo nacional sobre los demás estados provinciales será una condición del proceso de unificación del territorio y de la afirmación del monopolio de la violencia. El argumento central de Kalmanowiecki, entonces, afirma que el aparato represivo policial organizado desde finales del siglo XIX, y que se militarizó aceleradamente en la década de 1930, instalará la idea de “enemigo interno” en el núcleo de sus prácticas y en sus mecanismos de construcción de identidad.¹⁷

La criminalización policial de los sectores populares entró en conflicto con la base social de legitimidad que sostuvo el primer gobierno peronista. Al punto tal que el funcionamiento de la policía bonaerense fue uno de los ejes de la reforma del gobernador Mercante, cuya gestión se extendió desde 1946 hasta su distanciamiento definitivo de Perón en 1951. El jefe de policía de la gestión Mercante, Adolfo Marsillach, inició una transformación estructural de

16 Un exhaustivo análisis de la reforma policial de Adolfo Marsillach puede encontrarse en Barreneche, 2006: 73-92.

17 La autora analiza el proceso de especialización del aparato represivo de la policía durante la década de 1930 en Kalmanowiecki, 2000: 36-56. Además, estudia cómo los ideales militaristas fueron colonizando los mecanismos de formación de “identidad policial” en Kalmanowiecki, 1998.

la institución, sentando las bases que regirían el funcionamiento de la misma durante la segunda mitad del siglo XX. (Barreneche, 2006: 73-92) A saber, la reforma se sustentó en tres pilares básicos: reforzamiento de la autoridad jerárquica y consolidación del sistema de escalafones; centralización de la cadena de mandos; y militarización de la formación policial y de las prácticas disciplinarias.

Pero lo que en realidad más inquietaba a las autoridades peronistas no era el carácter impopular de la policía y su pésimo prestigio, sino la trama de vinculaciones entre los policías y los dirigentes políticos locales, mayoritariamente conservadores y radicales. Por eso los principios de la reforma de Marsillach apuntaban, antes que nada, a resquebrajar ese plexo de connivencias que poco beneficiaba a la construcción del nuevo régimen. De ahí que el proceso de cambios implicara una depuración gradual de los funcionarios indicados como focos de corrupción, junto con una reformulación de la cadena de mandos. Se intentó centralizar las decisiones en la jefatura de la policía, aceitando además los canales de información desde las comisarías.

La impronta militarista de los cambios, fue aceitada por modificaciones en el sistema de formación y capacitación policial, proponía un modelo de organización verticalista que acercaba la policía a las fuerzas armadas al tiempo que la alejaba de otros sectores de la sociedad. La grieta que eso provocaba respecto de la orientación general del primer gobierno peronista intento ser disminuida por la jefatura con medidas más populares como la incorporación de mujeres o la ampliación de los tibios canales de cooperación y mutualismo dentro de la policía.

Sin embargo, los lineamientos generales de la reforma estaban claramente marcados: centralización del mando, ampliación de las jerarquías y militarización. Fueron, además, los rasgos que regirían el funcionamiento de la policía bonaerense, al menos hasta el inicio del último ciclo de reformas, iniciado con la intervención de Arslanián en 1998. Esta última puede ser considerada una tentativa de deconstrucción de los rasgos impuestos desde Marsillach en adelante, pero que eran parte de una demanda previa dentro de la institución. Esta anatomía y dinámica de la policía bonaerense durante la segunda mitad del siglo XX fue caracterizada como “modelo tradicional de organización” centralizado y militarista. (Saín, 2002: 37-70) La perdurabilidad del modelo tradicional fue posible en la medida en que se mantuvieron, argumenta Saín, dos condiciones básicas: el desgobierno político de la gestión de la seguridad pública por delegación a la policía y, por ende, la autonomización funcional de la policía en términos “doctrinales y orgánicos”.

Durante las últimas décadas del siglo XX ese modelo tradicional adquirió una fuerza notable, mientras las prácticas de las instituciones policiales aceitaban

un funcionamiento centrado en la “misión” de defender a la sociedad de sus enemigos más íntimos. Fortalecieron, además, el imaginario bélico de sus objetivos (“guerra contra la subversión”, “guerra contra la delincuencia”) y, en consecuencia, su estricta formación militar (Tiscornia, 2004; Sozzo, 2005). Aún sería preciso analizar hasta qué punto la conformación de ese imaginario es resultado de un proceso de especialización del instrumento estatal orientado a la represión de la disidencia política, o si –retomando a Benjamin– hunde sus raíces en un terreno aún más pantanoso, donde la policía aparece como depositaria de una violencia que no le es ajena, pero tampoco propiedad exclusiva.

4. En nombre de la seguridad...

El derecho de policía –presente en algunas disposiciones urbanas, en los autos de buen gobierno y posteriormente en los edictos– exterioriza el espacio en el cual el estado moderno no puede funcionar de otro modo que arbitrariamente. *Pura fuerza de ley*: el carácter espectral de la policía moderna y su persistencia indican que al orden estatal no le alcanza sólo con el estado de derecho. La “discrecionalidad policial”, desde este punto de vista, no es un error, siquiera un *exceso*. En todo caso, la exuberancia de algunas prácticas policiales distrae la mirada de un problema mucho más complejo.¹⁸

Montesquieu lo había visto claramente. En su *Espíritu de las Leyes*, establecía una distinción entre el derecho civil y las reglamentaciones de policía. Mientras el primero se ocupaba de cuestiones importantes, estando necesariamente atado a la formalidad y los tiempos de los procedimientos legales, las reglamentaciones –en cambio– tienen un lazo mucho más próximo a la arbitrariedad del soberano. Las leyes civiles eran de aplicación lenta y cumplían la función de provocar un efecto duradero a través de “grandes ejemplos”. La policía, en cambio, se ocupa instantáneamente de los detalles, las pequeñas querellas cotidianas, lo que molesta sin ser punible. Al mismo tiempo, lo que es punible, al estar necesariamente enfrascado en un proceso judicial, le molesta. Es improbable que la policía se reconcilie algún día con un código penal.¹⁹

18 En una glosa al ensayo de Benjamin, Giorgio Agamben escribe: “la policía, contrariamente a la opinión común que ve en ella una función meramente administrativa de ejecución del derecho, es tal vez el lugar en el que se manifiesta al desnudo con mayor claridad la proximidad, casi el intercambio constitutivo, entre violencia y derecho que caracteriza a la figura del soberano. (...) Si en verdad el soberano es quien, proclamando el estado de excepción y suspendiendo la validez de la ley, señala el punto de indistinción entre violencia y derecho, la policía se mueve siempre, por decir así, en un ‘estado de excepción’ similar. Las razones de ‘orden público’ y de ‘seguridad’, sobre las cuales debe decidir en cada caso particular, configuran una zona de indistinción entre violencia y derecho exactamente simétrica a la de la soberanía”. (Agamben, 1996: 83-84)

19 Se trata del Libro XXVI, capítulo 24: “Los reglamentos de policía son de distinto orden que las demás leyes civiles”. (Montesquieu, 2004: 337-338).

Ese *gobierno del detalle*, que parece ser un denominador común a todas las experiencias de construcción de instituciones policiales a las que nos hemos referido, se manifiesta con mayor claridad en las regulaciones urbanas. La ciudad es el territorio policial por excelencia en la política moderna. Pero existen, además, otros puntos de convergencia entre los distintos modelos policiales que analizamos. En primer lugar, todas las tradiciones dan cuenta de una definición vaga, y en cierta forma indeterminada, de la función policial: la pluralidad de tareas que constantemente delimitan su “misión” no es un exceso ni un error, sino una condición de posibilidad de aquellas prácticas que la distinguen. Entre el viejo sentido de la palabra policía y la institución policial moderna no existe tanto una diferencia de objetos sino de acentos y modos de abordaje.

El hecho de actuar en un territorio de excepcionalidad es un gesto que se preserva. “La urgencia de la situación no es más que uno de los efectos de la habilitación para usar la fuerza”. (L’ Heuillet, 2003: 122) Vaguedad digna de una institución situada en el impreciso lugar del guardián del orden y la seguridad pública. Si para llevar a cabo ese objetivo debe regular todas las acciones que en un momento determinado son consideradas contrarias al orden social, el margen de discrecionalidad policial será necesariamente amplio, independientemente del hecho que la policía sea controlada por el estado nacional o descentralizada en distintos municipios. Por eso, también, los distintos modelos policiales comparten una relación ambivalente con el poder judicial. El accionar policial, aquello por lo cual la política interpela a la policía, requiere una elasticidad mucho mayor que la otorgada por el marco legal instituido. “Su poder –escribía Benjamin– es informe así como su presencia es espectral, inaferrable y difusa en la vida de los estados civilizados”.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio (1996), *Mezzi senza fine*. Torino, Ballati Boringhieri.
- Agamben, Giorgio (2003), *Estado de excepción*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo.
- Barreneche, Osvaldo (2006). “Una política para la seguridad pública: Adolfo Marsillach y la nueva policía peronista”, en C. Panella (comp.) *El Gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952)*, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 73-92.
- Barret-Kriegel, Blandine (1999), “Michel Foucault y el Estado de policía”, en AAVV. *Michel Foucault, filósofo*, Barcelona, Gedisa, 186-190.
- Benjamin, Walter (1998), “Para una crítica a la violencia”, en *Iluminaciones IV. Para una crítica a la violencia y otros ensayos*, Madrid, Taurus, 23-45.
- Berlière, Jean-Marc (1996), *Le monde des polices en France XIX^e-XX^e siècles*, Bruxelles, Complexe.

- Blackwelder, Julia y Johnson, Lyman (1984), "Estadística Criminal y Acción policial en Buenos Aires, 1887-1914", *Desarrollo Económico* No. 93, Vol. 24, 109-122.
- Blackwelder, Julia (1990), "Urbanization, Crime and Policing. Buenos Aires, 1880-1914", en L. Johnson (Ed). *The Problem of Order in Changing Societies: Essays on Crime and Policing in Argentina and Uruguay*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 65-87.
- Bretas, Marcos (1998), "A Polícia carioca no império", *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Vol. 12, No. 22, 219-234.
- Cansanello, Oreste Carlos (1995), "De súbditos a ciudadanos. Los pobladores rurales bonaerenses entre el Antiguo Régimen y la modernidad", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Buenos Aires, No. 11, 113-139.
- Castel, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- Derrida, Jacques (2002), *Fuerza de Ley. El fundamento místico de la autoridad*, Madrid, Tecnos.
- Donzelot, Jacques (1994), *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Éditions du Seuil.
- Emsley, Clive (1983), *Policing and Its context, 1750-1870*, London, The Mac-Millan Press.
- Foucault, Michel (1990), "Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política", en *Tecnologías del yo*, Barcelona, Paidós, 95-140.
- Foucault, Michel (2000), "Defender la sociedad". *Curso en el Collège de France (1975-1976)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (2006), *Seguridad, Territorio, Población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Fraile, Pedro (1997), *La otra ciudad del rey. Ciencia de policía y organización urbana en España*, Madrid, Celeste.
- Fraile, Pedro (2003), "La organización del espacio y el control de los individuos" en Bergalli, R. (coord.), *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch Alternativa, 169-207.
- García Ferrari, Mercedes (2005), "Vigilantes, cabos y sargentos. Una aproximación al servicio de calle de la Policía de la Capital durante la década de 1880", *IV Jornadas de Sociología*, Universidad Nacional de La Plata.
- Garland, David (2005), *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa.
- Gayol, Sandra (1996), "Entre lo deseable y lo posible: perfil de la policía de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX", *Estudios Sociales*. Revista Universitaria Semestral, No. 10, año VI, primer semestre, 123-138.
- Hunt, Alan (1996), "Governing the city: liberalism and early modern modes of governance", en A. Barry, T. Osborne y N. Rose (eds.), *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, The University of Chicago Press, 168-188.

- Kalmanowiecki, Laura (1998), "Soldados, ou Missionários Domésticos? Ideologías e Autoconcepções da Polícia Argentina", *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 12, No. 22.
- Kalmanowiecki, Laura (2000), "Origins and Applications of Policing in Argentina", *Latin American Perspectives*, Sage, Vol. 27, No. 2, 36-56.
- Kalmanowiecki, Laura (2003), "Policing the People, Building the State. The Police-Military Nexus in Argentina, 1880-1945", en D. Davis y A. Pereira, *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*, Cambridge University Press, 209-231.
- L'Heuillet, Hélène (2001), *Basse politique, haute police. Une approche historique et philosophique de la police*, Paris, Fayard.
- L'Heuillet, Hélène (2002), "La généalogie de la police", *Cultures & Conflits*, No. 48: *Approches comparées des polices en Europe*, 109-132.
- Miller, Wilbur R. (1977), *Cops and Bobbies: Police Authority in New York and London, 1830-1870*, Chicago, University of Chicago Press.
- Miller, Wilbur R. (1986), "Police and the State: A Comparative Perspective", *American Bar Foundation Research Journal*, Vol. 11 (2), 339-348.
- Monjardet, D. y Ocqueteau, F. (2004), "Une police centralisée et étatisée?", *Problèmes politiques et sociaux*, No. 905: *La police: une réalité plurielle*, Paris, La documentation Française.
- Monkkonen, Eric H. (1981), *Policing in Urban America, 1860-1920*, New York, Cambridge University Press.
- Monkkonen, Eric H. (1992), "History of Urban Police", *Crime and Justice*, Vol. 15, 547-580.
- Montesquieu (2004), *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos.
- Napoli, Paolo (2003), *Naissance de la police moderne. Pouvoir, norms, sociétés*, Paris, La Découverte.
- Neocleous, Mark (1998), *Policing the system of needs. Hegel, political economy and the police of the market*, History of European Ideas, Vol. 24 (1).
- Neocleous, Mark (2000), *The Fabrication of Social Order: A Critical Theory of Police Power*, London, Pluto Press.
- Neocleous, Mark (2005), "Liberalismo, policía, seguridad", *Pensamiento de los Confines* No. 16, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 135-148.
- Nisbet, Robert (1988), "Conservadurismo", en T. Bottomore y R. Nisbet, *Historia del análisis sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu, 105-145.
- Osborne, Thomas (1996), "Security and vitality: drains, liberalism and power in the nineteenth century", en A. Barry, T. Osborne y N. Rose (eds.), *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, The University of Chicago Press, 99-121.
- Pasquino, Pasquale (1991), "Theatrum Politicum: The Genealogy of Capital - Police and the State of Prosperity", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, The University of Chicago Press, 105-118.

- Recasens i Brunet, Amadeu (1989), *Policía y control social: problemas de construcción y definición jurídica y social*. Tesis doctoral inédita.
- Recasens i Brunet, Amadeu (2003), "Aquellas aguas trajeron estos lodos: la burguesía y los orígenes del aparato policial", en Bergalli, R. y Marí, E. (eds.), *Historia ideológica del control social (España-Argentina, Siglos XIX y XX)*. Barcelona, PPU, 282-322.
- Reiner, Robert (1992), *Politics of the Police*, Oxford University Press.
- Rico, José M. (1998), "La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario", en *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de política criminal*, No. 3, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 173-187.
- Romay, Francisco (1939), *Antiguos servicios policiales*, Buenos Aires, Editorial Policial.
- Saín, Marcelo (2002), *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Schiera, Pierangelo (1990), "Estado de policía", en N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 556-560.
- Sozzo, Máximo (2005), "Policía, violencia, democracia. Nota genealógica", en *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 161-208.
- Tiscornia, Sofía (2004), "Entre el imperio del Estado de policía y los límites del derecho. Seguridad ciudadana y policía en Argentina", *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 191, 78-89.
- Tulard, Jean (2005), "L'organisation de la police", en AAVV. *Histoire et dictionnaire de la police, du moyen âge à nos jours*. Paris, Robert Laffont, 268-305.
- Vanderwood, Paul (1986), *Desorden y progreso. Bandidos, policías y desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Waldmann, Peter (1996), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké.