

## **Las discusiones acerca del objeto de los estudios sobre policía y actividad policial.**

### **Una presentación<sup>1</sup>**

(Versión provisoria, por favor no citar)

*“Welcome or un welcome, pigs or pariahs, the police are an inevitable fact of modern life”*

Robert Reiner

#### *0. Introducción*

Esta ponencia surge de la curiosidad despertada por el hecho de haber encontrado en algunas lecturas de materiales de investigación académica sobre policía producidos básicamente en el Reino Unido, en Francia y en América del Norte elementos dispersos de un debate acerca de la definición o construcción del objeto de los estudios sobre policía. En base a estos elementos comencé a buscar algunas de las referencias cruzadas y a recolectar textos para intentar reconstruir estos debates, en primer lugar, tal como se dieron en contextos culturales ajenos al nuestro. De la misma manera, empecé a releer algunas publicaciones sobre policía en Argentina y Latinoamérica abordándolas con esta clave de interpretación, observando de qué hablan esos estudios y en qué medida el problema del objeto de investigación es planteado de forma más o menos explícita. Este trabajo es el resultado parcial e incompleto de algunas de esas lecturas. Parcial, porque se trata apenas del comienzo, de una primera etapa de la investigación, por lo que los esquemas que contiene deben ser leídos como líneas, o aún como ejemplos de los caminos que seguiré. Incompleto, porque el hecho de pretender agrupar las investigaciones, destacar sus puntos en común, atenta contra los matices de algunas de ellas, pero exponerlas con toda profundidad requeriría un trabajo más extenso.

#### *1. Presentación*

---

<sup>1</sup> Augusto Montero, Universidad Nacional del Litoral (augusto\_montero@yahoo.com.ar).

Maureen Cain publicó en 1979 un “influyente análisis de la literatura sociológica sobre policía” en el que criticó a muchos estudios que no proveían “una definición del objeto que analizaban”. Argumentaba que “parece que ‘ya se sabe’ lo que la policía, como institución, realmente es” (citado en Reiner, 2003, pp. 487-488). Esta opinión dio “visibilidad” a un debate sobre la definición del objeto de los estudios sobre la policía y la institución policial que se había mantenido “implícito” en las ciencias sociales, pero que a partir de ese momento adquirió una importante intensidad (Monjardet, 2003, p. 21). Al parecer, todavía hoy la pregunta sobre qué debe ser considerado una organización policial “incomoda” a los investigadores (Reiss, 2003, p. 69).

Desde la misma década de 1970 se vienen elaborando –en diferentes contextos culturales- distintas respuestas a este problema. Un primer conjunto de esas respuestas, que en este trabajo llamaré “clásicas”, tiene como punto de partida y como núcleo a la obra de Egon Bittner y se compone de teorías que otorgan al papel del uso de la fuerza un lugar central para la caracterización de las policías. El segundo grupo de respuestas se elabora en base a un diálogo crítico con las premisas básicas de los trabajos “clásicos” y apunta a elaborar interpretaciones que al menos “completan” los postulados formulados anteriormente. El objetivo de este trabajo es exponer brevemente los rasgos centrales de cada una de estas posturas. Pero también intentar construir un marco interpretativo que permita observar cuáles son los presupuestos conceptuales de la “incipiente” literatura sociológica sobre la policía en el contexto argentino y latinoamericano.

Ahora: ¿por qué mirar este debate? ¿Por qué intentar su reconstrucción? Según Robert Reiner, frente a las múltiples transformaciones que están en curso y que afectan al gobierno de la seguridad en general y a las instituciones policiales en particular, es necesario desarrollar un análisis sociológico fundamental del rol de la policía y de las

fuentes de sus presentes problemas, para de esta manera alcanzar una comprensión lo más clara posible de lo que el *policing* verdaderamente es (Reiner, 1992, p. 267). A los problemas con los que cuentan nuestras policías, relacionados con los excesos en el uso de la fuerza, la corrupción, etc. se suman progresivamente esas “múltiples” transformaciones a las que hace referencia Reiner que, con las características propias de nuestros escenarios, afectan a las instituciones policiales: por un lado, la “pluralización”, proceso por el que el monopolio de la policía estatal comienza a ser desafiado por instituciones no estatales; por otro, el cuestionamiento al rol de las policías y las “fuerzas de seguridad”, a sus estrategias operativas, su organización institucional, al manejo y el control democrático y las iniciativas tendientes a su redefinición (Font, 1999, p. 108). Pareciera entonces que el llamado a comprender aquello que el *policing* verdaderamente es adquiere una importancia central también para nosotros.

## *2. Las caracterizaciones “clásicas” de la institución policial*

En este primer grupo están incluidos los autores que de alguna manera establecen “una relación constitutiva entre el trabajo policial y las nociones de violencia y de coerción” (Brodeur, 1984, p. 12). Si bien se trata de un número importante de investigaciones, utilizaré para esta descripción principalmente las obras de Egon Bittner, Dominique Monjardet y Robert Reiner. Estos autores trabajan básicamente sobre una teoría weberiana del estado y consideran a las instituciones policiales como depositarias del monopolio del uso de la fuerza física legítima (Brodeur, 1994, p. 461; Monjardet, 2003, p. 13; ver, Reiner, 1992, pp. 268-269).

Los trabajos de Bittner constituyen el punto de partida de esta discusión. Si bien no puede decirse que haya sido el primero en llevar adelante estudios empíricos sobre la

institución policial<sup>2</sup>, sí parece haber sido el primero en pretender explicitar los fundamentos teóricos para una sociología de la policía (Brodeur, 1994, p. 458). Aún para sus críticos, el papel de este autor en la “definición del dominio analítico de investigaciones sobre la policía” es difícil de exagerar (Manning citado en Brodeur, 1994, p. 460).

Bittner pretende articular una teoría de la policía fundada sobre el uso de la fuerza física (Brodeur, 1994, p. 458). Una de sus preocupaciones principales fue elaborar una “definición realista” del papel que la policía cumple en la sociedad, es decir, que escape de las “formulaciones abstractas” de las conceptualizaciones legales. Para Bittner la “función nuclear” en el papel de la policía es su “capacidad para el uso de la fuerza”. Define a la policía como “un mecanismo de distribución, en la sociedad, de la fuerza justificada por la situación” (2003b/1970, p. 130) o bien, como “un mecanismo de distribución de correctivos coercitivos no negociables”<sup>3</sup> (2003b/1970, p. 134). Ser policía “significa estar autorizado, y tener la exigencia, de actuar de modo coercitivo cuando la coerción fuera necesaria, según lo determinado por la evaluación del propio policía de las condiciones del lugar y del momento” (2003, p. 20). El servicio que desempeñan los policías involucra “el ejercicio de una competencia única, no compartida con nadie más en la sociedad” (2003c/1974, p. 236). Esa competencia específica de la policía esta “totalmente contenida en su capacidad de acción decisiva... *El policía, y solamente el policía, está equipado, autorizado y es necesario para lidiar con toda emergencia que para ser enfrentada pueda requerir el uso de la fuerza*” (2003c/1974, p. 240, cursivas en el original).

---

<sup>2</sup> Los primeros fueron: para los Estados Unidos, William Westley, quien en 1951 presentó una tesis doctoral que según Jean Paul Brodeur (1994, p. 461) “ha ejercido una gran influencia sobre los primeros sociólogos de la policía”; para Gran Bretaña, Michael Banton, que en 1964 publicó un “estudio pionero” que representó el origen “claro y distinto” de la investigación académica en ese país (Reiner, 2003, p. 467) (ver también Palidda, 2000, p. 22).

<sup>3</sup> Bittner vuelve una y otra vez sobre esta idea: “el papel de la policía es entendido mejor como un mecanismo de distribución de la fuerza coerciva no negociable empleada de acuerdo con los preceptos de una comprensión intuitiva de las exigencias de la situación” (2003b/1970, p. 138).

Esta capacidad para el uso de la fuerza brinda “una unidad temática para toda la actividad policial” (2003b/1970, p. 134). En resumen, “el papel de la policía es enfrentar todos los tipos de problemas humanos cuando (en la medida en que) sus soluciones impliquen la posibilidad de exigir (o hacer) uso de la fuerza en el momento en que están ocurriendo”. Esto es, para Bittner, lo que da “unidad tópica” a las distintas líneas de trabajo policial, que incluyen comportamientos tan diversos como “capturar a un delincuente, llevar al gobernador al aeropuerto, retirar a una persona borracha del interior de un bar, dirigir el tránsito, controlar multitudes, cuidar a niños perdidos, administrar socorros médicos e intervenir en peleas familiares” (2003b/1970, p. 136).

Como en el caso de todos los autores aquí expuestos, estas ideas deben ser observadas a la luz del contexto en el que emergen. Bittner escribe en un momento en el que se estaba “desmitificando” el papel de la policía como ligado a tareas de aplicación de la ley. La aparición de sus primeros trabajos coincide con una serie de investigaciones basadas en observaciones participantes detalladas, principalmente del trabajo de patrulla, que “descubren” que el trabajo policial consiste básicamente en tareas “no policiales” para el mantenimiento de la paz<sup>4</sup>. Estas múltiples tareas requerían un punto de conexión, un elemento que les brinde esta “unidad tópica”: éste es para Bittner, la posibilidad última del uso de la fuerza<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> De hecho, buena parte de los trabajos empíricos de Bittner se basaron en observaciones participantes con policías de patrulla con una fuerte inspiración etnometodológica. Una de las primeras publicaciones de Bittner se realizó en una obra de Harold Garfinkel, y se basó “en el trabajo de Cicourel y de Kitsuse sobre la criminalización de la desviación” (Palidda, 2000, p. 22).

<sup>5</sup> Bittner realiza también una serie de análisis de corte histórico. En ellos sostiene que durante el transcurso de la modernidad “la fuerza física fue totalmente apartada o fue cuidadosamente escondida en la administración de la justicia criminal, y fue olvidado el uso de guardias armados para la colecta de impuestos y para el reclutamiento criminal.” (Bittner, 2003c/1974, p. 242). Pero “dada la melancólica conclusión de que la abolición total del uso de la fuerza no va a ser lograda” el punto más próximo al ideal es limitarla como una facultad especial y exclusiva (2003b/1970, p. 138). De hecho, parecía que el único modo práctico de apartar el uso de la fuerza física en general era “designar para su ejercicio residual –donde, de acuerdo con las circunstancias pareciese inevitable- a una corporación de funcionarios autorizados, es decir, la policía como nosotros la conocemos.” (2003c/1974, p. 243). El nacimiento de las instituciones policiales es concebido en una estrecha vinculación con una metamorfosis en las modalidades de ejercicio de la violencia. Para Bittner, uno de los modos “de tornar legítimo el uso de la fuerza reactiva es instituir una policía” (2003b/1970, p. 128).

Durante dos décadas, esta definición “tan económica como rigurosa” de Bittner dominó la escena intelectual y pareció cerrar el debate (Monjardet, 2003, p. 21). Autores muy influyentes, como Robert Reiner y Dominique Monjardet, al momento de definir a la policía citan textualmente a Bittner (Reiner, 2002, p. 475 y 1992, p. 2 y Monjardet, 2003, p. 21). Coinciden en que la variedad y heterogeneidad de las tareas que desarrolla la policía hacen difícil definirla de acuerdo a la función que realiza. Aquí Monjardet apela a la conocida metáfora: “La policía es un martillo” (2003, p. 21). Esto aparta su concepción de las definiciones “funcionales”: “seguramente, no es la suma infinita de las posibles utilidades del martillo lo que puede definirlo, sino la dimensión común a todos sus usos, que es aplicar la fuerza sobre un objeto.” En tanto instrumento, el martillo no tiene finalidades propias, sirve a los fines de quien lo maneja. “Ocurre exactamente lo mismo en relación con la policía: instrumento de aplicación de una fuerza (la fuerza física en un primer análisis), sobre el objeto que le es señalado por quien la comanda” (Monjardet, 2003, p. 22). La policía no podría tener una finalidad propia, no trasciende la coerción física (2003, p. 22). “La policía como institución es una herramienta en manos de la autoridad política para emplear la fuerza (y, en general, el conjunto de medios de acción no contractuales) cuando ésta se revela necesaria para hacer aplicar o respetar la ley, es decir, los valores que animan a la sociedad considerada o, por lo menos, el poder que se ejerce sobre ella. En este aspecto, el rasgo esencial de toda policía es su instrumentalidad” (2003, p. 207).

En esta consideración de la policía como una herramienta de la autoridad política, se destaca un rasgo común a Monjardet y a Reiner que no está tan claramente delineado en Bittner, de quien Brodeur dice que su definición es “esencialmente apolítica” (1994, p. 471): para estos dos autores, la actividad policial tiene siempre un componente político. Reiner lo dice de forma expresa: “la policía es inherente e inevitablemente política”

(1992, p. 2). El mantenimiento de un orden determinado es claramente una empresa política que acarrea cuestiones de definición, equidad y responsabilidad (Reiner, 1992, p. 146). La definición del orden y su mantenimiento por el gobierno constituyen una actividad esencialmente política. Es en ese orden político que la policía cuenta como su rol distintivo con su recurso especial, que se deriva del potencial para el uso legítimo de la fuerza. En este sentido la policía está en el “corazón del funcionamiento del estado”<sup>6</sup> (Reiner, 1992, p. 2 y p. 146).

Una característica esencial de la definición de policía presentada por estos tres autores es que se centra en un uso de la fuerza que es *potencial*<sup>7</sup>. En todo momento queda aclarado que no hay que llegar a la conclusión de que las rutinas ordinarias de ocupación policial están constituidas por el ejercicio real de la capacidad del uso de la fuerza. “Lo que importa es que el procedimiento policial es definido por la característica de no poder recibir oposición durante su curso normal; si aconteciera esa oposición, la fuerza puede ser usada” (Bittner, 2003b/1970, p. 133). Es decir que estas definiciones no implican que el trabajo policial consiste en el uso de la fuerza para resolver problemas, sino “que el trabajo policial consiste en lidiar con problemas en que la fuerza *puede tener que ser utilizada*” (Bittner, 2003c/1974, pp. 240-241, cursivas en el original; ver también Reiner, 2002, p. 475). La “máxima fundamental” del ejercicio metódico de la coerción por la policía es que su recurso debe ser restringido a un “mínimo inevitable” (Bittner, 2003b/1970, p. 200). El arte de un *policing* efectivo es usar la posibilidad latente de la coerción legítima tan diestramente que ésta nunca sea necesaria (Reiner, 1992, p. 143). De hecho, Bittner no descarta que en el futuro “los

---

<sup>6</sup> Reiner hace una reflexión interesante: considera que el análisis político en general tiende a descuidar la importancia del *policing* como fuente y como símbolo de la calidad de una civilización política (1992, p. 2).

<sup>7</sup> Especialmente en el caso de Bittner y Reiner; Monjardet (2003, p. 27) aclara que esto ocurre sobre todo en las democracias occidentales.

policías puedan ser capaces de conseguir el resultado deseado para cualquier problema sin nunca recurrir al uso de la fuerza física” (Bittner, 2003b/1970, p. 195)<sup>8</sup>.

### *3. Las críticas. Hacia una superación de las miradas clásicas*

Existen otros trabajos, desarrollados con posterioridad, que han propuesto lecturas que pretenden “completar” o “superar” estas posiciones. Los autores que me parecieron más interesantes como ejemplo de caminos alternativos a los de los “clásicos” son Jean Paul Brodeur y Clifford Shearing.

Brodeur lleva adelante en una serie de artículos una crítica exhaustiva a la mayor parte de las opciones teóricas de Bittner. Entre ellas se destaca la opinión de que la visión bittneriana de la policía es “reduccionista”. En primer lugar, porque impone límites sociales y territoriales a la acción policial. Al definir a la policía usando el recurso a la fuerza concentra su acción en los barrios degradados, ya que –como afirma Bittner- es raro que una decisión de un policía afecte a integrantes de las clases altas o medias. Y si bien es efectivamente raro, dice Brodeur, que los miembros de esas clases sean arrestados o víctimas de medidas coercitivas, esto no significa que no obtengan algún beneficio de su interacción con las policías a nivel, por ejemplo, de su seguridad. En segundo lugar, la conceptualización “clásica” también plantea límites “operacionales”. La represión de ciertos delitos (económicos, por ejemplo) rara vez implica un recurso a la fuerza física y por esto, según Bittner, no interesarían a la policía. Su teoría permanece también relativamente indiferente a las tareas de la policía judicial. Además,

---

<sup>8</sup> En un artículo publicado en 1983 Bittner parece introducir un matiz en su lectura del mandato policial introduciendo la idea de *responsabilidad*: “la propia existencia de la policía implica la suposición de que hay crisis que en el lugar y momento en que están ocurriendo deben ser enfrentadas de manera coerciva. Del mismo modo, la responsabilidad de la ocupación de policía está direccionada para lidiar con todas las situaciones en que la fuerza puede tener que ser usada; y la habilidad de su ocupación consiste en ser capaz de evitar el uso de la fuerza, excepto cuando fuera absolutamente inevitable” (2003a/1983, pp. 36-37). El recurso a la fuerza pasa a ser más una responsabilidad que una descripción de su acción efectiva (Brodeur, 1994, p. 463).

se dirige esencialmente a la acción de simples agentes y permanece muda sobre quienes los comandan (Brodeur, 1994, p. 466). De esta manera, para Brodeur el paradigma bittneriano no puede concernir más que a una sola parte –que no es la más grande ni la más importante- de las acciones de la policía (1994, p. 475).

Brodeur considera que las elecciones metodológicas realizadas por buena parte de los autores que coinciden en la caracterización clásica han influido de manera importante en sus definiciones sobre las instituciones policiales. El hecho de que la mayoría de los estudios sobre policía se haya concentrado en las actividades de las patrullas uniformadas ha producido una circunscripción del objeto policía a un grupo relativamente homogéneo (1984, p. 14). Esto ha alentado la creencia “en la posibilidad de producir una teoría *integrada* de la policía”, reflejándose la homogeneidad del objeto en la unidad de la teoría. Pero Brodeur duda acerca de la posibilidad de que la sociología de la policía se pueda “producir bajo la forma de una teoría general que dé cuenta unilateral de todas las manifestaciones de la realidad policial” (1984, p. 17). Estas manifestaciones se presentan en tres niveles. Un primer nivel, el más abstracto, está constituido por la noción misma o el concepto de policía y su campo de referencia. Aquí, “la noción de policía está todavía preñada de su generalidad original y recubre en potencia todas las formas de autoritarismo”. La diversidad y complejidad de sus manifestaciones impiden que las reduzcamos a una esencia común (1984, p. 17). Un segundo nivel es el del predicado, el calificativo de policial. Este calificativo es menos general que la noción precedente porque distingue entre las medidas gubernamentales aquellas que son de una naturaleza represiva y que tienen explícitamente el fin de perpetuar por el terror o la intimidación la dominación de un grupo sobre otros. En este sentido, existe una pluralidad de cuerpos policiales, y no todos tienen la misma naturaleza, por lo que resulta dudoso que distintas agencias posean rasgos suficientes en

común para ser unitariamente designadas, de otra forma que verbal, por el predicado de policial (1984, p. 18). Un tercer nivel de realidad está constituido por la existencia concreta de cuerpos policiales. En este nivel se destaca la extrema diversidad de tareas que asumen los cuerpos policiales. Esta diversidad no impide que intentemos formular algunos enunciados generales sobre sus características. Pero imposibilita que una sociología de la policía adopte una actitud reduccionista, que pretenda descomponer la complejidad de su objeto en algunas dimensiones simplificadoras.

La complejidad de estos tres niveles de realidad señala “la necesidad de concebir a la sociología de la policía como una empresa abierta y pluridimensional” (Brodeur, 1984, p. 18). Es necesario formular proposiciones que sean de una “esencial apertura”: que tomen la figura de enunciados generales, que no constituyan más que indicaciones sobre las investigaciones a llevar adelante sobre un objeto del que se reconoce su carácter “abigarrado”.

Brodeur sugiere además tener en cuenta explícitamente una propiedad de este objeto: la policía no es un conjunto de cosas que se exhiben sino un grupo de personas que actúa. Resulta capital para una sociología de la policía reconocer que en la medida en que la práctica humana está orientada por fines se encarna en la forma de una *estrategia*, para la cual la ambigüedad y la opacidad constituyen una dimensión deliberadamente buscada y mantenida; esta dimensión se resiste de manera irreductible a una objetivación teórica completa (la transparencia es la negación misma de la estrategia). Es un profundo error, entonces, obstinarse en fijar sobre un esquema racionalizante una actividad que concibe su incertidumbre como uno de sus triunfos decisivos (1984, p. 25).

Brodeur considera que fue un gran mérito de Bittner mostrar los límites de una teoría legalista de la policía, que la concebía como un autómata de derecho, para quien la

función consistía en aplicar de manera mecánica las leyes penales, bajo la vigilancia de los tribunales. De la misma manera que Bittner no expulsó totalmente (porque es imposible) esa función de la misión policial, Brodeur propone no expulsar a la fuerza del campo de nociones fundacionales de una sociología de la policía, sino intentar proceder a su descentramiento (Brodeur, 1994, p. 458).

Brodeur se pregunta por qué es necesario encontrar un elemento que caracterice a la policía. Tal vez la manera de solucionar el problema sea consagrar su existencia. Las manifestaciones del crimen y del desorden son tan heterogéneas que complican toda tentativa por encontrarles un denominador común fuera de la prohibición legal. Lo mismo podría decirse de la policía: sus tareas son demasiado diversas como para encontrar una trama común. Podríamos también estar tentados de situar la especificidad de la policía en el contraste entre la generalidad de sus tareas y la especificidad de las de los otros aparatos del estado y de la sociedad civil. “Lo que define al hombre que hace de todo es precisamente que es el único que hace de todo” (Brodeur, 1994, p. 481-482).

El otro autor crítico a la teoría bittneriana es Clifford Shearing. En distintos trabajos, Shearing ha observado que el cuadro desarrollado por Bittner es demasiado estrecho para dar cuenta del sector de la seguridad privada (Brodeur, 1994, p. 458). En una publicación conjunta con Philip Stenning sostienen que los académicos que han estudiado al *policing* han tendido a poner atención sobre sus formas más visibles y públicas, es decir, sobre el trabajo de las fuerzas de policía públicas, especializadas y solventadas por el estado (1991, p. 127). Pero esta lectura obedece a una situación histórica particular. Históricamente, sin embargo, es evidente que ha habido una gran variedad de combinaciones de *policing* público y privado en distintos momentos y en distintas sociedades. Luego, con el nacimiento y evolución del moderno estado nación

hubo una tendencia hacia la asunción de una responsabilidad principal por el *policing* público (es decir, el *policing* del orden públicamente definido en logares públicos) por el estado y sus agentes (Stenning y Shearing, 1991, p. 127). Con la consolidación de los estados modernos, comenzó a afirmarse que el *policing* dentro de los límites de un estado era responsabilidad del gobierno público. Esto influyó para que en las investigaciones académicas el *policing* sea presentado, en términos esencialmente weberianos, como dependiente, al final de cuentas, de la fuerza como recurso. Este recurso debía ser monopolizado por el gobierno público y, de acuerdo con esto, debería ser usado solamente bajo autorización y control del estado (Shearing, 2003, p. 433). Los investigadores concordaban en que el *policing* moderno significaba *policing* por el Estado y esto, a su vez, significaba –y debía significar- el uso de la fuerza del estado para preservar la paz (Shearing, 2003, p. 436).

Más adelante, frente a las dificultades experimentadas por las fuerzas policiales en el período de posguerra, hubo un importante desarrollo en el *policing* vinculado principalmente a un crecimiento de una cada vez mayor variedad de servicios de seguridad brindados por el sector privado (Stenning y Shearing, 1991, pp. 130). La privatización señaló un cambio fundamental en la responsabilidad por el *policing* –de manos del estado a manos de las corporaciones- que está desafiando el poder del estado y redefiniendo las relaciones entre éste y las corporaciones. Se está produciendo un cambio en la localización del poder. Pero además, y esencialmente, la privatización involucró más que una simple mudanza en la localización de un “servicio” de un grupo de agentes para otros. “El propio *policing* cambió cuando su localización cambió” (Shearing, 2003, p. 451). Aquí es que la estructura teórica usada por Bittner para entender al *policing* se revela como demasiado centrada en el Estado para permitir la comprensión de las implicancias del *policing* corporativo (Shearing, 2003, p. 452).

Frente a esta postura, Shearing propone identificar al *policing* como una función genérica, que no es propiedad del estado. Se acepta que el estado es un garante de orden, entre otros, aunque haya sido el principal durante el siglo XX –a pesar de no ser exclusivo. Desde el punto de vista de ese concepto, la centralización del *policing* –que el enfoque del estado centralizado expresó y ayudó a crear- puede ser simplemente una fase de transición de un sistema descentralizado basado en las corporaciones hacia otro (2003, p. 453). Es necesario desarrollar una concepción del *policing* que dé cuenta de múltiples garantes y que no legitime algunos órdenes a expensas de otros. “El *policing* debería ser concebido como garantizando un modo de hacer las cosas dentro de algún campo de tiempo y espacio a través de estrategias simbólicas y comportamentales por cualquier entidad con capacidad y voluntad de actuar como garante”. Esta función puede ser asignada principalmente a un cuerpo especialista (la policía o una fuerza de seguridad), pero también puede ser cumplida por no especialistas como parte de otros trabajos (Stenning y Shearing, 1991, p. 126).

Shearing se define el *policing* como “preservación de la paz”, es decir, como “el mantenimiento de una forma de hacer las cosas, en que las personas y propiedades están libres de interferencias no justificadas, de manera que las personas puedan hacer sus tareas con seguridad” (2003, p. 428). Aclara que esta definición intenta evitar las críticas acerca del uso demasiado restringido del término, referido solamente a la policía pública. El objetivo de Shearing es “rescatar la conexión entre *policing* y combate del delito”, que es reconocido por los autores que equiparan al *policing* y a la policía pública, “sin quedar preso de los límites institucionales de esa definición” (2003, p. 429). El uso del término paz permite identificar, explícitamente, tanto la garantía de protección como el hecho de que puede haber múltiples garantías como múltiples fiadores de la paz (2003, p. 430). El empleo del término *policing* que sugiere Shearing

debe permitir consideraciones analíticas sobre una variedad de actividades que no son asumidas por la policía pública (2003, p. 443). El *policing* es así situado en el contexto de fuerzas autónomas y semi autónomas de ordenación que, aunque asociadas de varias formas al estado, no significan una autoridad delegada. Sugieren la existencia de un “nuevo pluralismo corporativo, en que las corporaciones cooperen y coordinen unas a otras y con el estado, como garantes relativamente autónomas de la paz, y como categorías secundarias para formar la base para los fundamentos de la paz” (Shearing, 2003, p. 450).

#### *4. Argentina y Latinoamérica*

¿Qué elementos de estas discusiones se encuentran en las investigaciones desarrolladas en nuestros contextos? ¿Cuál es el objeto de los trabajos sobre policía en Argentina y en Latinoamérica? Es necesario considerar que estamos frente a una literatura sociológica sobre policía que es notablemente menos profusa, más fragmentaria. De todas maneras, existen algunas referencias a los textos trabajados hasta aquí, y tomas de posición que permiten agrupar los estudios en torno a algunas ideas.

Un tema central para gran parte de las publicaciones sobre policía en Latinoamérica es la presencia de la violencia. Pero se trata de una violencia policial que ya no es virtual, potencial, sino que es una violencia efectiva, que en muchos casos implica violaciones a los derechos humanos. Este es un punto de distancia esencial con relación a los trabajos elaborados en otros contextos, para los cuales el uso real de la fuerza no constituye un *problema* de investigación; y dice mucho sobre las diferencias que existen entre las instituciones policiales en otros países con relación a los nuestros. En este sentido, resulta interesante el punto extremo de contraste señalado por un trabajo de Sofia Tiscornia. Casi con las mismas palabras de Bittner, Tiscornia considera que la violencia

es constitutiva de las instituciones policiales. Pero la violencia que constituye, que distingue a nuestras policías es una violencia que además de real, es ilegítima y abusiva. Las policías han sido “representantes civiles” de las fuerzas militares en la larga historia de dictaduras y estados terroristas y han asumido, en buena medida, la responsabilidad de la violencia del Estado sobre los cuerpos indefensos del pueblo o de la ciudadanía (2000, p. 9). La violencia y los abusos “fundan a las policías como tales” en nuestras regiones. El análisis de modelos particulares de policía que se presenta en ocasión de los debates sobre “reformas policiales” no discute a “la policía como tal. La policía *per se*.” Y es necesario entender –para Tiscornia- que “definir a las policías como instituciones protectoras de derechos y libertades es pensar, lisa y llanamente, en otra institución” (Tiscornia, 2000, p. 16).

Más allá de este trabajo teórico, existe un primer grupo de investigaciones empíricas que se caracteriza porque la violencia ejercida por la policía se analiza conjuntamente con la violencia desarrollada por otras agencias del estado. El análisis de los “casos de violencia policial que resultan en violaciones del derecho a la vida” y la “denuncia de los abusos policiales” se realiza junto con “la violencia abusiva de las agencias armadas del Estado” (Tiscornia, 1999, p. 31). Esto sucede porque la violación a los derechos humanos atraviesa en buena medida a todas las agencias de seguridad, que han estado bajo la influencia de las Fuerzas Armadas durante la dictadura. Pero también porque en esta época la violencia policial es preponderante cuantitativamente en relación con la violencia ejercida por las demás agencias del estado.

El Centro de Estudios Legales y Sociales, por ejemplo, desarrolló un “programa destinado a la investigación de la violencia policial” (Tiscornia, 1999, p. 32), que buscaba mostrar la “continuidad de metodologías y prácticas represivas utilizadas durante la dictadura militar, cuando se encontraban bajo el mando operativo de las

fuerzas armadas” (1999, p. 35). En este programa, las agencias actuantes podían ser policías —esencialmente Policía Federal y Bonaerense—, pero también Fuerzas Armadas, Prefectura Naval, Gendarmería Nacional y el Servicio Penitenciario Federal (1999, p. 38-42). Esta centralización en la violencia que agrupa a las policías con otras fuerzas de seguridad se observa en las publicaciones anuales del CELS (por ejemplo, 1997, pp. 58 – 71), o en el informe del CELS y Human Right Watch que se llama “La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en Argentina” (CELS – HRW, 1998, pp. 11 – 13). En los distintos trabajos sobre violencia policial elaborados desde la Universidad Nacional del Litoral también se presentan datos —además de las instituciones policiales— sobre la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional y agencias privadas de seguridad (por ejemplo, Sozzo et. al, mimeo). Paul Chevigny, autor extranjero que ha dedicado un capítulo de su libro a Buenos Aires y que cita textualmente a Bittner para definir a la policía (1995, pp. 10-11) podría ser incluido también en este primer grupo.

Frente a este tipo de trabajos, Luis Gerardo Gabaldón y Christopher Birkbeck desarrollan una lectura alternativa para la violencia policial, también en el momento de su ejercicio real. Consideran que los abordajes como los anteriores, con una “evidente vocación de denuncia”, tienden a la exploración y “parcial explicación” del problema del exceso, del uso de la fuerza cuando no es justificable. Así, tienen una vocación práctica más que teórica, dando por sentado que la fuerza que utiliza la policía es siempre ilegítima (2003, p. 10). Esta posición hace desvanecer de la agenda de la investigación a la cuestión del uso de la fuerza justificada. En este momento, los autores utilizan la definición de Bittner para apartarse del grupo anterior (2003, p. 9): si la esencia de la policía es el uso situacionalmente justificado de la fuerza (como dice Bittner), el estudio de esas justificaciones ofrece un abordaje más interesante para el

fenómeno (2003, p. 30). De esta manera, proponen un marco interpretativo que tiene en cuenta la influencia de los factores situacionales en el ejercicio efectivo de la violencia por parte de los miembros de las instituciones policiales.

Una publicación con características diferentes, con una mirada que se aparta en cierta medida del ejercicio de la violencia es la de Enrique Font, quien se basa en buen grado en la conceptualización de Clifford Shearing. Font propone una concepción que permita “superar la tradicional reducción de la producción de seguridad a una actividad excluyente del Estado (preponderantemente a través de una agencia específica, especializada y ‘profesionalizada’ como la policía), dirigida a promover el orden, la paz y la tranquilidad en el marco de la soberanía estatal (Font, 1999, p. 93). De manera similar a lo propuesto por Shearing, Font sostiene que los desarrollos sociales y teóricos de los últimos treinta años han puesto en evidencia que ni la policía, ni el Estado, son los únicos entes con capacidad y voluntad de funcionar como garantes de ese orden. Es decir, la producción de seguridad puede estar en manos del estado o de otros entes no estatales (como en el caso de la seguridad privada y de la seguridad comunitaria). Las definiciones de seguridad empleadas en estos últimos casos “resultan más específicas y a la vez más abarcativas que la prevención y control de la criminalidad”. Con esta última definición se tiende a reducir –en el contexto argentino, al menos- la cuestión a un problema cuya definición, recorte y abordaje resulta de propiedad exclusiva y excluyente de la policía o del sistema penal, como lo denotan la mayoría de los discursos oficiales (particularmente el de la policía), muchas de las iniciativas de reforma en la materia y los que son reproducidos en los medios de comunicación. Esta postura también deja en evidencia que el ente garantizador no es el único elemento de análisis importante, sino que también deben relevarse, por ejemplo: las definiciones con

las que el ente opera, la forma en que éstas son construidas, los medios seleccionados para llevarlas a cabo, etc. (1999, p. 94).

Finalmente, un tercer grupo de autores construyen posiciones que se preocupan por el control o la dirección desde el ámbito político de la gestión policial. Aquí encontramos trabajos del tipo de los de Juan Félix Marteau y Marcelo Fabián Saín. En lo que refiere a la “definición” de las policías, en cierta medida estos autores utilizan el marco interpretativo elaborado por Bittner. Saín, por ejemplo, sostiene que quienes cumplen la función policial en las sociedades modernas constituye un grupo específico de miembros del conjunto. Este grupo específico debe prevenir y reprimir, en nombre de la colectividad, la violación de ciertas reglas que rigen la vida social. A tal fin podría hacer uso de la fuerza cuando ello fuera necesario. “Esto no significa, por cierto, que la función policial se reduzca solamente al empleo de la fuerza y que no suponga el uso de otros medios de disuasión o influencia. Sin embargo, la posibilidad *última* de la utilización del recurso a la coacción física es donde se manifiesta la especificidad de la función policial dentro del espectro de labores institucionales inscriptas en el control social” (Saín, 2002, p. 21). En el caso de Marteau, cita expresamente a Bittner y a Monjardet para resaltar el carácter instrumental de las policías. La policía no tiene una finalidad propia y específica, sino que distribuye violencia de una manera no negociable cuando quien la dirige ordena su acción. Lo policial designa en un momento y lugar determinados un conjunto de prácticas destinadas a reivindicar el monopolio de la violencia estatal legítima y, de esta manera, promover un determinado orden social (Marteau, 2002, p. 78).

Pero más allá de cuestiones de definición, ambos autores otorgan gran importancia al papel del estado y de la gestión política de las instituciones policiales. Para Saín, la función policial constituye un atributo exclusivo del estado. Una de las características

del estado es el ejercicio monopólico de la actividad policial, actividad que se inscribe en el marco de una política estatal de seguridad en cuyo interior se establece el conjunto de normas y medidas coercitivas para el mantenimiento del estado de policía y para el uso de la fuerza necesaria para el desenvolvimiento institucional. En este contexto, cada estado regula el equilibrio entre las libertades y las limitaciones para los ciudadanos. “La especificidad de la intervención protectora del estado por vía de la policía está dada por el hecho de que esa intervención se orienta fundamentalmente al mantenimiento de la seguridad pública y a la prevención y/o represión de delitos, siempre dentro del marco del respeto del conjunto de derechos que debe proteger” (Saín, 2002, pp. 21-22). En el caso de Marteau, sostiene que para dotar de sentido a la actividad policial los estados modernos generaron una serie de saberes y prácticas que se cristalizaron en una “política policial”, “arte de gobierno específico destinada a organizar, controlar e incluso problematizar la actividad policial en un momento y lugar determinados”. Si un gobierno renuncia a definir una política policial y declina su capacidad de marcar la pauta acerca de la distribución de la violencia legítima en la sociedad, “lo policial se transforma en un objeto oscuro y la institución policial se cierra sobre sí misma y corre el riesgo de perder todo sus sentido. Sin política policial, lo policial se convierte en una pura práctica de fuerza ilegítima” (Marteau, 2002, pp. 78-79).

##### *5. Cierre*

Es necesario aclarar una vez más que este trabajo no es otra cosa que una presentación fragmentada de los comienzos de un ejercicio. Un dato que resulta evidente es que las concepciones reseñadas no nacen del vacío, y que cada una de ellas refleja claramente elementos del contexto político cultural en el que fue elaborada. Por esto, considero la observación de las preocupaciones y las problematizaciones de los investigadores ayuda

a comprender las características de las instituciones policiales que ellos están estudiando. De esta manera, no resulta sorprendente que las primeras miradas de los estudios sobre policía en Latinoamérica estén puestas sobre el ejercicio de la violencia y las violaciones a los derechos humanos y que esto no sea así en otros contextos culturales. Igualmente, no es extraño que Bittner no haya construido un marco teórico que permita comprender a la seguridad privada, dado que escribió en un momento en el que el *policing* y la policía pública coincidían. Este trabajo debe continuar hacia un análisis de los diferentes contextos sociopolíticos y su influencia sobre las policías y sobre las manifestaciones teóricas referidas a esas policías.

Egon Bittner y Robert Reiner consideran que la emergencia y difusión de las investigaciones académicas sobre la policía en la década de 1960 en Estados Unidos y en Inglaterra estuvo relacionada en buena medida con el grado de “visibilidad” que alcanzó el trabajo policial en una época en que cobraron fuerza los movimientos por los derechos civiles; con este plano de fondo, “la policía se tornó un tópico de grandes combates en el debate público. Y en este cuadro de acusación y defensa, la necesidad de informaciones y de claridad se tornó obvia y fue descubierta por los científicos sociales” (Bittner, 2003e/1973, p. 294, Reiner, 2002, p. 463-464). También es indispensable que las instituciones policiales resuelvan una apertura para el desarrollo de investigaciones de ciencias sociales, como ocurrió en Francia en a principios de la década de 1980 (Monjardet, 2003, p. 11). En nuestros contextos, las policías han sido puestas en la escena pública en buena medida por el trabajo político de los investigadores y militantes de organizaciones de derechos humanos y por otros múltiples procesos que es necesario indagar. Es necesario seguir luchando para lograr una apertura, para que las policías mismas acepten la necesidad de ser un objeto cada vez menos opaco, cada vez más permeable a las investigaciones académicas. Si esto ocurriera alguna vez, debemos estar

preparados, como dice Reiner, para sostener el “compromiso teórico intelectual para construir un esquema básico para el análisis del policiamiento, que es uno de los procesos políticos y sociales fundamentales”, situando las investigaciones policiales en el contexto más amplio de cambios sociales, políticos y económicos (Reiner, 2003, p. 521).

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Birkbeck, Christopher y Gabaldón, Luis Gerardo (2003): “Introducción. Policía y fuerza física en perspectiva intercultural”. En: Gabaldón, Luis Gerardo y Birkbeck, Christopher (eds.), *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*, Nueva Sociedad.
- Bittner, Egon (2003): “Introdução”. En: Bittner, Egon, *Aspectos do trabalho policial*. Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Bittner, Egon (2003 a): “Polícia Urbana” (publicado originalmente en 1983). En: Bittner, Egon, *Aspectos do trabalho policial*. Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Bittner, Egon (2003 b): “As funções da polícia na sociedade moderna: uma revisao dos fatores históricos, das práticas atuais e dos possíveis modelos do papel da polícia” (publicado originariamente en 1970). En: Bittner, Egon, *Aspectos do trabalho policial*. Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Bittner, Egon (2003 c): “Florence Nightingale procurando Willie Sutton: uma teoria da polícia.” (publicado originalmente en 1974). En: Bittner, Egon, *Aspectos do trabalho policial*, Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Bittner, Egon (2003 e): “Pesquisa policial e trabalho policial” (publicado originalmente en 1973). En: Bittner, Egon, *Aspectos do trabalho policial*, Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Brodeur, Jean-Paul (1984): “La police: mythes et réalités”. En: *Criminologie*, XVII, I.
- Brodeur, Jean-Paul (1994): “Police et coercion”. En: *Revue Française de Sociologie*, XXXV-3.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (1997): *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1996*, Buenos Aires.
- CELS – Human Right Watch (1998): *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Eudeba.
- Chevigny, Paul (1995): *Edge of the knife. Police violence in the Americas*, The New Press.
- Font, Enrique (1999): “Transformación en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en la Argentina”. En: Sozzo, Máximo (comp.), *Seguridad Urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*, Ediciones U.N.L.
- Marteau, Juan Félix (2002): “Azul casi negro: la gestión policial en Buenos Aires. Notas para una política policial democrática”. En: Briceño León, Roberto (comp.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, CLACSO.

- Monjardet, Dominique (2003). *O que faz a polícia. Sociologia da força pública*. Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Neocleous, Mark (2000): *The fabrication of social order. A critical theory of police power*, London, Pluto Press.
- Palidda, Salvatore (2000): *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*. Milano, Feltrinelli.
- Reiner, Robert (1992): *The politics of the police*. Harvester Wheatsheaf.
- Reiner, Robert (2002): “La policía y la actividad policiaca”. En: Maguire, Mike y Rod, Morgan (eds.) *Manual de criminología*. Oxford University Press Mexico.
- Reiner, Robert (2003): “A Pesquisa Policial No Reino Unido: Uma Análise Crítica”. En: Michael Tonry y Norval Morris (eds.) *Policiamento Moderno*. Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Reiss Jr. Albert J. (2003): “Organização da polícia no século XX”. En: Michael Tonry y Norval Morris (eds.) *Policiamento Moderno*. Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Saín, Marcelo (2002): *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica.
- Shearing, Clifford D. (2003): “A relação entre policiamento público e policiamento privado”. En: Michael Tonry y Norval Morris (eds.) *Policiamento Moderno*. Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Sozzo, Máximo; Gonzalez, Gustavo; Aimar, Verónica y Montero, Augusto: “Violencia policial en la Provincia de Santa Fe: 1998/2004”, mimeo.
- Stenning, Philip C. y Shearing, Clifford D. (1991): “Policing”. En: *Criminology: A Reader's Guide*, Centre of Criminology, University of Toronto.
- Tiscornia, Sofia (1999): “Violencia policial en Capital Federal y Gran Buenos Aires. Cuestiones metodológicas y análisis de datos”. En: Sozzo, Máximo (comp.), *Seguridad Urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*, Ediciones U.N.L.
- Tiscornia, Sofia (2000): “Violencia policial, derechos humanos y reformas policiales”. En: *Delito y Sociedad*, Nro. 14, Centro de Publicaciones U.N.L.