

LA DESMONOPOLIZACIÓN DE LA VIOLENCIA: LA SUBORDINACIÓN NEGOCIADA Y ENCANTADA EN LAS POLICÍAS ARGENTINAS

THE DEMONOPOLISATION OF VIOLENCE: THE NEGOTIATED AND ENCHANTED
SUBORDINATION IN ARGENTINE POLICE

“No querían saber cómo, solo querían que lo hiciera.”

Don Winslow, en *Corrupción policial*

Esteban Rodríguez Alzueta¹
Profesor de Sociología del delito
Universidad Nacional de Quilmes-LESyC (Argentina)

Fecha de recepción: 20 de abril de 2018

Fecha de aceptación: 25 de mayo de 2018

RESUMEN

En este artículo nos proponemos problematizar algunos lugares comunes que todavía delimitan el debate público en torno al gobierno de la seguridad en Argentina. Nos interesa pensar la autonomía policial, sus resortes, analizar algunos fenómenos que operan como telón de fondo, que van creando condiciones de posibilidad para que las policías se autonomicen del funcionariado de turno. Una autonomía que no es absoluta sino relativa, es decir, que se negocia permanentemente en torno a un sistema de sobre-entendidos, “cheques grises” o consensos tácitos. Una autonomía que encuentra en la propia cultura policial un punto de apoyo encantado e interesado. Una autonomización que no está

¹ Magister en Ciencias Sociales (UNLP), director de la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades de la UNQ. Docente e investigador de la UNQ. Director del Laboratorio de Estudios Sociales y Culturales sobre violencias urbanas. Autor de *Temor y Control* (2014); *La máquina de la inseguridad* (2016) y editor de *Hacer bardo. Provocaciones, derivas y resistencias de jóvenes urbanos* (2016). Director de la revista *Cuestiones Criminales*.

meramente al servicio de la política y que por añadidura tampoco debemos apresurarnos a procesarla en términos de “corrupción”, sino al servicio de la economía, para agregarle regulación a los mercados legales e informales, que pendulan entre la legalidad y la ilegalidad. Una autonomización, entonces, sistemática, consecuencia de su propia trayectoria institucional, pero también de las actuales necesidades del capitalismo contemporáneo.

ABSTRACT

The aim of this article is to question some common places that still delimit the public discussion around the government of security in Argentina. It is worth questioning about autonomy police, its springs, and also analyzing some phenomena that operate as a backdrop, and that is how the police have the possibility of becoming independent from the government. An autonomy that is not absolute but relative, that is negotiated permanently around a system of over-understood, “gray checks” or tacit consensuses. An autonomy that finds in the police culture itself an enchanted and interested point of support. An autonomy that is not at the service of politics, that is why we must not rush to process it in terms of “corruption” but rather to serve the economy, to add regulation to legal and informal markets, which oscillate between legality and illegality A systematic autonomization based on its own institutional trajectory, but also on the current needs of contemporary capitalism.

PALABRAS CLAVE

Autonomía policial, Policía, Gobierno de la seguridad, Cultura policial, Mercados legales e ilegales

KEY WORDS

Autonomy pólíce, Police, Government of security, Police culture, Legal and informal markets

ÍNDICE:

1. AUTONOMÍA RELATIVA Y CORPORATIVISMO POLICIAL; 2. DOBLE MORAL Y FLEXIBILIDAD ESTRUCTURAL; 3. LA ÉTICA DEL PATRÓN DE ESTANCIA: LOS CAPRICHOS DEL FUNCIONARIO Y LA RECAUDACIÓN DEL COMISARIO; 4. ENTORNADOS: LA ECONOMÍA DE FAVORES Y LA CULTURA DE LA ADULACIÓN; 5. LA FAMILIA POLICIAL: ENTRE LA VOCACIÓN Y EL ESPÍRITU DE EMPRESA; 6. TRAMAS GRISES: CUANDO LA FORMA SE CONFUNDE CON LA

FUERZA; 7. UNA TEORÍA SOBRE LOS CHEQUES GRISES; 8. CONCLUSIONES PROVISORIAS: LA MANO INVISIBLE DE LOS MERCADOS ILEGALES E INFORMALES; 9. BIBLIOGRAFIA

1. AUTONOMÍA RELATIVA Y CORPORATIVISMO POLICIAL

Para los clásicos de la filosofía política el monopolio de la fuerza es una de las funciones que definen al Estado. Tanto el liberalismo como el marxismo clásicos coinciden en que la expropiación de los conflictos y la transformación de la agresión son dos movimientos paralelos de la larga duración que fueron distinguiendo a los estados modernos. (Elias; 2012)

Según Max Weber (1985), además del establecimiento del derecho (función legislativa), la defensa de los derechos adquiridos (función judicial), y la protección organizada dirigida hacia afuera (función militar), otra de las funciones básicas del Estado es la “la protección de la seguridad personal y orden público” (función policial), una tarea que reclama el uso legítimo de la violencia. La aspiración de los estados modernos a disponer del monopolio de los medios de violencia legítimos define a la burocracia estatal.

Para la izquierda radical, la conducta de la policía está materialmente determinada en sus fundamentos por la lógica del capital. Como dijo alguna vez Lenin, parafraseando a Marx y a Engels, los titulares de los medios de producción material son, al mismo tiempo, los dueños del Estado. Gracias a la violencia, que organiza a través de las policías, el ejército o la gendarmería, pero también con los esquiroles y grupos de choque que integran el lumpenproletariado (lo que hoy conocemos con el nombre de “seguridad privada”), la burguesía puede reproducir las relaciones desiguales de producción. (Lenin; 1975) El Estado es el instrumento de las clases dominantes para perpetuar en el tiempo las relaciones de dominación y con ello, las relaciones de explotación. Hay que dominar para mantener disciplinada a la clase obrera, pero también, para organizar al lumpenproletariado y mantener sometida a la población en general.

Sin embargo, si se mira de cerca, nos daremos cuenta que en Argentina estas teorizaciones chocan con la realidad y, lo que es peor aún, nos dejan sin palabras para comprender determinados procesos institucionales con los que se miden los funcionarios de turno que pretenden encarar reformas en materia de seguridad. Miradas las cosas a través de estos paradigmas tendemos a poner las cosas en un lugar donde no se encuentran y, cuando sucede, corremos el riesgo de sacar conclusiones equivocadas.

Por mi parte me inclino a pensar que no existe ni ha existido nunca una relación mecánica entre los términos en cuestión. La pregunta por el Estado, que ha sido una pregunta por la estabilización de la fuerza, no siempre ha encontrado marcos exitosos para su contención y subordinación. El lugar que tiene la fuerza estatal no está garantizado de antemano por su encuadre constitucional, sino que, y en gran medida, dependerá de las

pugnas internas y externas. Porque las fuerzas policiales son agencias tironeadas de todos lados: desde adentro, por distintos actores políticos, militares y económicos; y desde afuera, por algunas agencias internacionales de seguridad que se la pasan haciendo lobby para que las fuerzas locales agenden como problema determinados conflictos para las que no están preparadas.

Quiero decir, las policías en Argentina son instituciones que han llegado a componer objetivos específicos, a tejer sus propios vínculos con distintos actores locales y las agencias internacionales, a partir de los cuales fueron adquiriendo cada vez mayor relevancia en la escena y la trastienda, lo que les permitió luego empezar a disputar espacios de poder en el Estado y fuera del Estado, es decir, desarrollar sus propios intereses políticos y económicos que empiezan de a poco a chocar con los objetivos de las clases dirigentes y las utilidades de determinados sectores de las elites económicas.

En efecto, la *corporativización* de las policías impugna aquella tesis que durante más de un siglo hemos estado repitiendo desde la teoría general del Estado. La *corporativización* de la policía nos informa no solo del *desgobierno* de la política en materia de seguridad sino de la *autonomización* de las agencias policiales. El funcionariado de turno tiene serias dificultades para ponerlas en caja apelando solamente a la lógica institucional; ya no basta recordarles su inscripción en el organigrama para exigirles acatamiento y obediencia debida. Las policías se han desenganchado o tienden todo el tiempo a desengancharse de la política pero también de la justicia, la gran mayoría de las veces con el amparo de sectores de la política y sectores de la justicia.

Basta pensar, por ejemplo, en la Policía Bonaerense de la Argentina, para darnos cuenta que aquellas fórmulas teóricas no sirven para comprender las dinámicas institucionales y, mucho menos, el lugar que tiene la policía en la sociedad. Resulta un anacronismo continuar atribuyendo a los gobernantes la dirección de la fuerza y considerar que la policía es una institución atada a la racionalidad política y el contralor judicial. El gobierno ya no tiene el monopolio de la fuerza o en todo caso ese monopolio es algo que *comparte o negocia* todo el tiempo con los jefes de las cúpulas policiales. Las cosas no son tan simples como nos cuentan los manuales, ni transparentes como quieren ser las leyes: la policía no es una institución subordinada al poder político, o al menos la obediencia debida no es algo que se encuentre garantizado de antemano con la sanción de reglamentaciones específicas y la impartición de decisiones oportunas. La policía es una agencia que, paulatinamente, y por distintas razones, se fue autonomizando; una institución que desafía y compite con la clase política por el control del territorio y la gestión de la población.

No estamos diciendo nada nuevo, esta es una de las tesis centrales que el politólogo Marcelo Sain (2004 y 2007) viene investigando desde hace más de diez años: La policía es una institución corporativizada, es decir, una agencia que se ha ido autonomizando del poder político; una fuerza politizada, descontrolada y desgobernada, pero es además una

institución desjudicializada, ajena a cualquier contralor y enemiga de las auditorías externas. Una agencia que después de cuatro décadas de desgobierno ha ido desarrollando sus propios objetivos, una agencia administrada según los propios criterios que norman sus prácticas, enmarcadas según sus propias rutinas y rituales. No sólo decide gran parte del contenido de sus tareas sino que esas tareas son encuadradas con normas más o menos informales que se fueron componiendo en función de sus trayectorias sinuosas y sus propios intereses cambiantes. Una agencia que ha sabido acumular capital social (adquirir contactos y traficar influencias) para luego acumular capital político (amparo y protección política y judicial) y capital económico (enriquecerse y financiar otros emprendimientos).

Pero además de ser el producto del desgobierno de la política y el descontrol judicial, es el resultado de la politización de la fuerza. Como sugirió Alejandra Vallespir (2002), el uso político que han hecho las clases dirigentes en distintas épocas de las fuerzas de seguridad, poniéndolas a resolver conflictos para los cuales no fueron creadas, les ha permitido desarrollar prácticas que, en otro contexto político, han sabido resignificar para alcanzar finalidades que tienen que ver exclusivamente con la propia institución. Sea para enriquecer a sus cuadros o para conservar ese estado de cosas. Porque como sugiere otra vez Sain, la policía ha desarrollado acciones cuya finalidad concreta apunta específicamente a la reproducción de la propia institución y preservación de sus “negocios”. Las tareas de inteligencia, la liberación de zonas, el secuestro, la tortura y desaparición, son prácticas que se fueron aprendiendo en torno a conflictos políticos o sindicales a los que fueron llamados a intervenir en las pasadas dictaduras cívico-militares. Esas mismas prácticas, en otro contexto, constituyen un punto de partida para gestionar otras conflictividades sociales, pero esta vez, en función de los intereses de la corporación y las necesidades de los mercados ilegales e informales que regulan.

La clase política ha perdido protagonismo en la definición de las políticas públicas de seguridad. Por distintas razones ha ido resignando la dirección de la policía y se ha ido recostando sobre los criterios que le iba proponiendo la policía en base a su propia experiencia acumulada, apelando a su estructura territorial. La dirigencia ha renunciado a la conducción política de la policía, delegando en sus cuadros la propia administración de la fuerza y gestión de la seguridad; y esa delegación permanente ha creado niveles elevados de autonomía y autorregulación policial.

Ahora bien, esto no significa que estemos ante una institución independiente que practica el *doble poder*. La doble vida de las policías es acorde a la intervención *esquizofrénica* del Estado de Malestar en el neoliberalismo (Rodríguez; 2007). A través de la doble vida de las policías, el Estado podrá, en última instancia, contener el devenir marginal de la población y neutralizar a los desechables o supernumerarios, aquellos que ya no tienen lugar en la sociedad de consumo o en el mercado laboral formal. Contener el devenir disfuncional de la masa marginal, sea la disfuncionalidad económica (el delito predatorio y callejero) o la disfuncionalidad política (la protesta social).

La clase dirigente y los funcionarios no tienen demasiadas chances para desentenderse de las policías. La dirigencia sabe que se mide con una agencia que tiene una inscripción territorial que no tiene ningún partido político o movimiento social. Ni siquiera el resto del Estado tiene la presencia que tiene la policía en los barrios. Hagamos el siguiente ejercicio: Imaginemos por un momento un partido político en la provincia de Buenos Aires que tiene cien mil militantes *full time*, es decir, cuadros que militan entre ocho y diez horas diarias todos los días del año. Imaginen que esos militantes además de estar rentados están distribuidos en unidades básicas o comités por todo el territorio de la provincia, con presencia efectiva en todos los barrios. Imaginen luego que esos militantes están además comunicados, movilizados y armados. Bueno, ese partido que imaginamos hoy se llama “la Bonaerense”. No hay en toda la Argentina un partido político que tenga la logística, la estructura y la inscripción territorial que tiene “la Bonaerense” en la provincia de Buenos Aires. La clase dirigente lo sabe, no puede resignar de ella, la necesita. Algunas veces, para continuar financiando algunas redes políticas clientelares en el conurbano de la provincia (Sain; 2004), otras veces para contener y neutralizar a los pobres que no se resignan a aceptar con sufrimiento lo que en suerte les tocó. Otras veces la necesita para agregar marcos de previsibilidad a los negocios que tienen lugar en los mercados ilegales, y establecer formas para resolver los eventuales conflictos que puedan suscitarse en esas economías. Pero también para “descontrolar” o “quilombificar” las coyunturas políticas y forzar la salida de funcionarios o del gobierno entero. Basta recordar el papel que jugó la Policía Bonaerense en los saqueos del 2001 y 2002 (Bonasso; 2002) y en los saqueos de diciembre de 2013. (Rodríguez; 2016)

No digo con esto que estemos frente a una agencia superpoderosa, ingobernable o paralela. Pero hoy en día estamos frente a una agencia que tiene la “cintura y espalda política” para fijarle límites a cualquier gobierno. Cuando la dirigencia presiona a la policía, ésta podrá responderle (y presionarla) a través del delito o “tirándole algún muerto” directa o indirectamente. Una ola de saqueos, secuestros o seguidilla de asaltos a camiones que transportan caudales o robos a bancos, el asesinato de una mujer embarazada en una salidera bancaria, en un contexto electoral, bastará para recordarles a los funcionarios su fragilidad y el control que la policía también ejerce sobre el territorio. Una policía descarriada puede convertirse en la peor pesadilla para cualquier gobierno, es decir, en la mejor publicidad para la oposición política.

Claro que la “impunidad” no será gratuita. La policía es generosa, no sólo con la gestión de turno sino también con la familia judicial a las que recompensará de distintas maneras. La policía sabe que parte de su recaudación tiene que contribuir a financiar las campañas electorales y, muchas veces, a enriquecer a los funcionarios. Pero esa será una cuestión que tendrán que resolver ellos. A la policía le basta con reunir periódicamente una suma de dinero y entregársela a los funcionarios que corresponda. (Sain; 2004)

Ahora bien, el enriquecimiento no es un fin en sí mismo sino un efecto de un sistema que necesita de la violencia policial para regular las economías ilegales. Insisto en este punto que desarrollaremos más abajo: cuando el capital para valorizarse necesita de la expansión de las economías ilegales e informales, que pendulan entre la legalidad y la ilegalidad, necesita que el estado libera la violencia para agregarle algún tipo de regulación a esos mercados. La policía es la mano invisible de los mercados ilegales e informales. El estado tiene que desmonopolizar la violencia para regular las fuerzas productivas que operan más allá del estado de derecho.

No se trata de una autonomía absoluta sino relativa, una autonomía que se negocia todo el tiempo. Las policías no representan un poder paralelo en un estado fallido, sino un mecanismo para regular determinados conflictos al margen del estado de derecho.

En definitiva, la policía es una agencia que, con el paso del tiempo, fue adquiriendo vuelo propio. La dirigencia política hace rato tiene un problema. Sabe que a la larga la policía constituye una organización rival que deberá enfrentar, que ya no podrá eludir con pactos políticos y acuerdos económicos; secretamente intuye que está creando un actor que, en la medida que siga corporativizándose, luego vendrá por ella. Pero mientras tanto, le conviene seguir pactando para controlar aquellos territorios que no necesitan demasiada nafta para prenderse fuego y también seguir de cerca las derivas criminales que pueden dilapidar el caudal político de cualquier candidato oficial. Ahora bien, saben que apenas las economías ilegales se autonomicen, la policía estará fuera de control. Cuando eso suceda la política deberá medirse con ella, como antes lo hizo con las fuerzas militares. Y esperamos que nunca tenga que recurrir a estas para controlar a aquellas, como está sucediendo en otros países de la región.

2. DOBLE MORAL Y FLEXIBILIDAD ESTRUCTURAL

En Argentina los gobiernos tienen serias dificultades para dirigir a las fuerzas de seguridad. La subordinación es algo que se negocia todo el tiempo. El acatamiento no está asegurado de antemano y no sigue siempre las jerarquías burocráticas. La subordinación se “arregla” en cada momento. La obediencia debida no viene por añadidura, no es la consecuencia lógica de la manda de una autoridad superior, sino el resultado de negociaciones oportunas que se van realizando en cada una de las coyunturas que tienen, como telón de fondo, al delito, la violencia, el miedo y, sobre todo, a las próximas elecciones. La cadena de mando es una subordinación simulada, ajustada a los acuerdos que puedan rubricar funcionarios y policías.

Esos pactos más o menos explícitos o más o menos implícitos, se explican en el desgobierno de la policía pero también en la corporativización policial. (Sain; 2007) Cara y contracara de un mismo fenómeno. Cada uno de estos procesos fue creando las condiciones de posibilidad del otro. Si el desgobierno sentó las bases de la corporativización, los

procesos de corporativización fueron minando las pretensiones de gobernabilidad y control de las policías.

Ahora bien, me gustaría agregar algunos detalles a esta tesis que no me parecen menores para comprender la compleja relación entre las administraciones ejecutivas y las agencias policiales. La obediencia arreglada, es una obediencia ajustada a complejos normativos contradictorios. Las policías han desarrollado sus propios sistemas normativos, alternativos al estado de derecho. Esas normas, siguiendo la tipología propuesta por Peter Waldmann para los sistemas normativos alternativos, en su libro *El estado anómico* (2006), pueden encuadrarse en la *dualidad*. El dualismo es un complejo de reglas que compite, rivaliza o cuestiona, con el derecho formalmente vigente. Existe una doble moral y normas paralelas profundamente arraigadas en la mentalidad de los funcionarios y los agentes que componen la institución: “Desde los rangos más bajos hasta la cúspide de una organización se utilizan dos lenguajes y se sabe satisfacer exigencias contrarias. Esto exige un alto grado de flexibilidad y una gran capacidad de disimular y manipular.” (Waldmann; 2006: 102) No se trata de normas que se aplican alternativamente según los casos, sino de reglas que están siempre presentes, que se han afianzado y transformado en rutinas. Eso no implica que haya desaparecido el orden formal. Por el contrario, no sólo subsiste sino que entre ambos existe un equilibrio precario que tiene que ser restablecido en cada caso particular.

De allí también que los policías estén sometidos a dos tipos de presiones. La primera es una presión universalista y abstracta, que proviene del estado de derecho, de las normas burocráticas; la segunda, una presión particularista y concreta, determinada por las redes de relaciones personales a las que todos los miembros de la institución, en sus respectivas reparticiones, están inscriptos y sometida. Dos sistemas normativos luchan entre sí: el mundo público de las leyes y protocolos (la institución) y el mundo privado de la “familia policial” (la “repartición”, “la hermandad” con sus códigos de lealtad y silencio). Mundos contradictorios pero yuxtapuestos, es decir, mundos en tensión pero que se van apoyando y relevando mutuamente.

La policía, entonces, es una agencia con una doble adscripción normativa. Sus agentes pendulan entre dos sistemas normativos que deben evaluar todo el tiempo, en cada una de las situaciones problemáticas donde intervengan. Por un lado la ley, que proviene de la institución, y por el otro, los usos y costumbres de la corporación.

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

Ese sistema alternativo de normas resulta ser muy funcional al Estado Malestar durante el neoliberalismo toda vez que le permite a los gobernantes activar el estado de

excepción para contener la masa marginal en las zonas bárbaras. La discrecionalidad necesita de una flexibilidad que le permite oscilar entre la legalidad y la ilegalidad. Para moverse en las *zonas grises*, donde la lucha contra el delito se confunde con el delito, la policía necesita que sus agentes puedan apartarse de las normas formales para realizar su tarea. Una tarea sugerida pero nunca explícitamente definida de antemano.

Para hacer valer sus intereses y encuadrar los intereses de las policías, los gobernantes necesitan ser lo suficientemente flexibles para que los policías puedan moverse de un lugar a otro. La flexibilidad estructural es un recurso fundamental para pendular entre la legalidad y la ilegalidad, entre el protocolo y la discrecionalidad. Las policías corporativizadas, entonces, operan con un *bajo nivel de rutinización*; lo que les permite, a la vez, adaptarse rápidamente a los vaivenes de las coyunturas políticas. Ya lo dijo alguna vez Balzac: “los gobiernos pasan y la policía permanece”. Y para perdurar en el tiempo, acomodarse y sortear los escollos que pueda disponer cada nueva administración, además de apresurarse a rodear a la flamante dirigencia, la policía necesita reglas y procedimientos internos poco rutinizados, sobradamente flexibles, para adecuarse a las nuevas situaciones con las que tiene que medirse periódicamente.

Como nos recuerda Steven Levitsky (2005), la *rutinización* que define a la institucionalidad puede ser de tres tipos: formal, informal y débil. En la rutinización formal existe una estrecha correspondencia entre las normas oficiales y las pautas de conducta efectivas; en la rutinización informal, si bien la conducta de los actores se ajusta a pautas conocidas y aceptadas, esas pautas se apartan de las normas formales o están desvinculadas de estas. Por el contrario, la rutinización débil se da cuando las normas y sus procedimientos (tanto formales como informales), son fluidos, cuestionados y habitualmente soslayados o ignorados.

Las policías en Argentina funcionan en base a *rutinas informales*. Cuando las tareas policiales oscilan entre la legalidad y la ilegalidad, necesitan de una estructura informal que consienta desacoplar la conducta de las normas universales para adecuarlas a los mandatos particulares, es decir, a la voluntad del comisario, a los intereses económicos de los actores locales. Un comisario que negoció la “obediencia debida” a cambio de “mantener las cosas tranquilas”, pero también a cambio de que los empresarios locales puedan continuar valorizándose expandiendo sus negocios ilegales o informales.

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

oficial, pero también atendiendo el sistema alternativo producido por la corporación y observado por el comisario.

La policía, entonces, será una institución tensada por dos sistemas normativos. Al lado del derecho formal, existe un derecho informal flexible que merece también ser observado por sus integrantes. Como dijimos más arriba, la dualidad normativa es una de las formas que asume el Estado anómico (Waldmann; 2006). La anomia no nos está informando de la ausencia de normas sino de la flexibilidad estructural, no nos está informando de la incapacidad de los estados para hacer cumplir las leyes sino de regular el territorio apelando a otros marcos normativos que se adaptan mejor a los requerimientos de los actores económicos locales. Esos otros marcos normativos reclaman no solo el compromiso de las agencias policiales sino la liberación de la violencia que alguna vez dirigió, es decir, necesita que el funcionario político y judicial la exceptúe de tener que rendir cuentas.

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

Por último resta subrayar que la ausencia o falta de regulaciones sociales, así como la subregulación, no determinan la falta de integración social. Una sociedad puede ser relativamente caótica sin que sus miembros rompan la cohesión social (Waldmann; 2006). En estos casos, la integración se puede explicar en la presencia de sistemas alternativos de normas que, cuando completan o rivalizan con el estado de derecho, le imprimen certidumbre a las relaciones sociales.

3. LA ÉTICA DEL PATRÓN DE ESTANCIA: LOS CAPRICHOS DEL FUNCIONARIO Y LA RECAUDACIÓN DEL COMISARIO

Suele decirse que el patronazgo constituye una marca registrada de los países latinoamericanos, el “indecible modo de ser”, el carácter local; que los funcionarios se

comportan como auténticos patrones de estancia que hacen y deshacen según sus propios intereses.

En materia securitaria el Estado argentino no es aparato burocrático. Ya dijimos que la burocracia es aquello que estabiliza o hacer perdurar en el tiempo determinado estado de cosas. Acá, salvo contadas excepciones y durante períodos muy breves, cada gobierno modifica los términos de su gestión según los intereses particulares y coyunturales del staff que compone la administración. El Estado se arma y desarma con cada nuevo mandato, incluso dentro del mismo gobierno, con cada nueva gestión. No hay razón instrumental que establezca las administraciones y proyecte sus apuestas en el tiempo. La precisión, rapidez y certeza; el conocimiento de los archivos; la continuidad de las políticas públicas y la planificación estratégica; el apego al estado de derecho, que son las cualidades que definen a las administraciones burocráticas, no pasan de ser buenas intenciones en el Estado argentino.

Weber decía que la burocracia, por “su naturaleza específica, bien acogida por el capitalismo, se desarrolla con mayor perfección cuanto más se 'deshumanice' la burocracia, cuanto más completamente logre eliminar de los asuntos oficiales el amor, el odio y todos los elementos personales, irracionales y emocionales que eluden todo cálculo. (...) Cuanto más se complica y especializa la cultura moderna, tanto mayor es la necesidad de un experto personalmente indiferente y rigurosamente 'objetivo' para su aparato sustentador externo.” (Weber; 1985: 194) Pero en Argentina las cosas parecen haber seguido otro curso. El carisma es la experiencia que fue templando la política, preparando un espíritu de cuerpo muy particular, al margen de cualquier razón instrumental. El Estado argentino no es una máquina aséptica, es un dispositivo lleno de tornillos flojos y normas alternativas, donde suelen primar los usos y costumbres y los caprichos del funcionario sobre cualquier norma escrita. Se parece más a una caldera en ebullición que a ese “frío estuche de hierro” que mencionaba Weber en las páginas finales de “La ética protestante y el espíritu del capitalismo.” (1984)

La historia Argentina está hecha de carisma. El insumo de la política, pero también la energía que mueve las gestiones y las agencias, al igual que a las multitudes, son las lealtades que reclaman y las creencias que inspiran esos liderazgos. El reconocimiento de las masas y la adhesión del funcionariado se juegan en gran medida en la devoción que aprenda a captar, en el carisma que aporta cada dirigente, cada secretario, director, jefe o comisario. En el carisma y a veces en el temor también.

En Argentina tenemos un largo repertorio de actores de distinto calibre que pueden ser aprendidos por estas figuras. Vaya por caso el caudillo, o los gauchos matreros, los jefes de la montonera, los caudillos conservadores o radicales, los generales o subcomandantes, los conductores y punteros peronistas, la manzanera, el referente de los movimientos sociales. Con el patronazgo, todas las interacciones sociales, sea las relaciones públicas o privadas, se resuelven en el terreno de las pasiones, apelando a las emociones profundas.

El sentimiento es una manera de forjar lealtades, ganarse el respeto y la sumisión. Porque la lealtad es el capital fundamental de la política carismática. Cuantas más lealtades haya reunido un patrón durante su carrera, más obsecuentes tendrá a su alrededor. Pero también, la lealtad y el carisma pueden lograr aquello que la ley y la burocracia no pueden o no saben cómo hacerlo.

El patronazgo creó las condiciones constitutivas para el estado de excepción, pero también para gestionar los intereses particulares más allá del interés general. Un patrón es alguien que toma decisiones al margen de la norma universal. Ahora bien, si cada funcionario o agente del Estado toma sus propias decisiones más allá del estado de derecho, según sus caprichos o los intereses concretos de sus interlocutores eventuales, o particulariza las normas según sus propias interpretaciones o las apuestas cotidianas que hace sobre el tablero de la política, la multiplicación de decisiones perfila un Estado indeciso, una gobernanza ambigua, contradictoria. Hay decisiones para todos los gustos; según las influencias o contactos que se tengan se podrá obtener una u otra decisión, uno u otro acto administrativo. Pero hay decisiones y actos, por su puesto, que pesarán más que otros; esos serán las decisiones o actos más o menos definitivos, al menos mientras se mantenga en el cargo su referente superior. Decisiones, estas últimas, que funcionan como foco para el resto de sus seguidores y agentes, hacia la cual deben inclinarse si no quieren ser desautorizados y congelados en sus puestos.

La Argentina es un país de patrones de estancia porque los funcionarios se comportan como auténticos caciques. Cada uno de ellos, a pesar de que estén patrocinados por otro patrón, tiende a comportarse como el mejor patrón. En su parcela, que puede ser una oficina, el mostrador, la mesa de entradas, una garita, la comisaría, una jurisdicción departamental, o todo el ministerio, será amo y señor, se sentirá liberado de cualquier formalidad, atado a la voluntad propia o a los caprichos de su superior.

Muchos de ellos, en su esfera de influencia, hacen lo que se le canta y cómo se le canta. Se mueven con soltura y no sienten que tengan que rendir cuentas a nadie, salvo a su superior inmediato. No sólo tienen la última palabra, creen tener además al toro por las astas. Conocedores de los vericuetos, pueden trabar o destrabar a discreción cualquier trámite en cualquier momento.

Dijimos arriba que la policía no es un mundo aparte. La ética del patrón de estancia permeó también sus filas y organiza los intereses de los miembros de la "repartición". Detrás de un comisario hay un jefe que se comporta como un patrón de estancia, que simula obediencia debida pero termina haciendo lo que estime conveniente. Cada comisario tiene su gente de confianza y se moverá con ellos para recaudar y administrar "su caja". La autonomía policial descansa en un modo de organización carismático de larga duración.

La arbitrariedad del comisario se apoya en la ética del patrón de estancia. El comisario, en tanto patrón, gestiona las irregularidades en su propia jurisdicción. Cada

comisario, en su territorio, libera la zona a cambio de un canon que se estipula en función del volumen de cada operación, las personas involucradas y la proyección del grupo en cuestión.

Porque, y dicho sea de paso, el gobierno no sólo no posee el monopolio de la fuerza, tampoco tiene el monopolio de la recaudación impositiva. La recaudación se reparte entre los órganos fiscales, nacionales o provinciales, y la policía del barrio o la departamental. La policía es un órgano de recaudación paralelo. Allí donde hay una ley, hay un impuesto. Allí donde existe la trampa, hay un policía extorsionando, cobrando peaje o vendiendo inmunidad. La policía recauda a través de la invisibilidad que ofrece a las actividades ilegales. El juego clandestino, la prostitución, la venta ambulante, las ferias informales, los albergues transitorios, los boliches nocturnos, las infracciones de tránsito, los autos flojos de papeles o sin la correspondiente documentación; pero sobre todo el narcotráfico, los secuestros, los piratas del asfalto, el robo de autos, los desarmaderos, comercios o talleres que venden autopartes usadas robadas o cuya comercialización está prohibida, los asaltos a bancos o camiones de caudales, la venta de armas, la trata de blancas, los “entraderas”, los “motochorros”, todas estas actividades son objeto de imposición, están sujetas al gravamen que decida el comisario o sus jefes superiores.

Tal vez una imagen que pueda ayudarnos a comprender este complejo sistema de recaudación sean las cajas chinas. La policía es un conjunto de cajas pequeñas adentro de una caja más grande que las contiene a todas. Una caja adentro de otra caja que a su vez permanecerá dentro de otra y así sucesivamente hasta llegar a la caja mayor que reúne todos los recipientes.

Por eso, como bien señaló Sain (2004), existe una relación de continuidad entre las redes delictuales y las redes políticas. Esa continuidad hay que buscarla en la presencia policial. La red policial articula las organizaciones delictivas con el clientelismo político, pero también con la “familia judicial” que hizo de la justicia un emprendimiento privado. Las policías regulan los circuitos delictivos y financian la política a cambio de lo cual la dirigencia local, pero también los fiscales y los jueces, brindan protección y garantizan impunidad. Es un sistema de recaudación alternativo amparado por el descontrol y la anomia estatal. Pero como dijimos arriba, este sistema no es disfuncional, puede que introduzca una serie de tensiones pero no le agrega desequilibrio al sistema social. Al contrario, es una manera de regular complejas relaciones económicas que tienen lugar entre universos sociales muy diferentes. No estamos diciendo que el sistema funciona mal, la policía hace lo que tienen que hacer cuando no hace lo que manda la ley. La producción de ilegalismos es un efecto del sistema que luego se encargará de regular.

4. ENTORNADOS: LA ECONOMÍA DE FAVORES Y LA CULTURA DE LA ADULACIÓN

Uno de los saberes aprendidos, que se transmiten de generación en generación, que circulan de una cohorte a la otra, es el “entorne”. Llamaremos “entorne” a la capacidad que tienen los jefes policiales de rodear y cercar a los funcionarios de turno. Después de tanta rotación política, los policías aprendieron a acomodarse a las fluctuantes coyunturas políticas y los vaivenes institucionales.

Los policías saben que con cada nueva gestión no hay que “hacer olas”, pero hay que saber “aguantar la parada”. Para “medir” a los dirigentes, conviene “ganar tiempo”, saber los límites de cada gestión, averiguar hasta dónde están dispuestos a llegar. Para ello, resulta necesario posicionar a policías con distinto prontuario alrededor de los flamantes funcionarios. Cada uno de estos, con la mejor cara de buenos amigos, jugará al reglamento y ante cada nuevo requerimiento no dudará en mostrarse predispuesto, aunque poniendo siempre todos los condicionantes sobre la mesa.

Pero los policías aprendieron algo más: saben que los funcionarios no solamente no saben o no quieren saber, tampoco cuentan con el presupuesto necesario y la estructura administrativa para estarles encima de ellos todo el tiempo con controles externos o un sistema de auditorías internas. Al menos mientras no se cambien las reglas de juego, por ejemplo modificando la Ley Orgánica de las policías y fuerzas de seguridad. Saben, entonces, que los controles se demoran en el tiempo y a veces ni siquiera llegan. Y cuando caen las auditorías, el policía podrá argumentar que él hace poco tiempo que se encuentra ocupando esa función, de modo que tampoco podrá cargarse las tintas sobre el policía en cuestión. La rotación de la política mueve también el tablero de la policía y de esa manera se licuan las responsabilidades.

En este punto, el funcionario tendrá que optar entre correr a cada uno de los sospechados de corrupción y quedarse sin nada, o mirar para otro lado y alcanzar alguna meta institucional que lo posicione mejor en su carrera política. En esa disyuntiva los funcionarios no tienen demasiado margen y tampoco tienen tiempo que perder: hay que encontrar rápidamente colaboradores entre los agentes de las cúpulas policiales. Los policías lo saben y por eso posicionan también sus cuadros que irán poco a poco “entornando” al funcionario hasta que este, rodeado, caiga por sus propias internas o lo sepulte la tapa de los diarios.

Ahora bien, pasado el período de prueba, si el funcionario no cae, empezarán a forzar su salida. Porque la policía sabe además que la seguridad es un terreno donde los políticos casi siempre “van a pérdida”. La administración de la seguridad no es un campo, políticamente hablando, para acumular capital político (votos). Siempre tendrán más para perder que ganar. De un día para el otro, los funcionarios pueden dilapidar su capital político, minando la credibilidad que construyeron durante su trayectoria, ocupando otros

puestos en otra cartera o alguna banca en la legislatura. Basta que una mujer embarazada sea abatida en una salidera bancaria, o que a la policía se le “escapen” unos cuantos tiros en un “enfrentamiento” con toma de rehenes, o irrumpa una ola de asaltos en el centro de la gran ciudad, para que empiece la cuenta regresiva. Y si no, montarán alguna operación de prensa, o le pasarán información equivocada (un “cazabobos”) al funcionario para exponerlo públicamente asumiendo hechos que sucedieron de otra manera.

Entretanto, es decir, hasta que el funcionario sea “renunciado” o traicionado por sus pares, hay que entornarse a ellos. Mostrar predisposición, responder rápidamente los llamados, contestar en término los memorandos, incluso, acatar las decisiones o festejar las fanfarroneadas del funcionario. Pero sobre todo hay que poner la obediencia en el terreno de los favores. Los policías colaboradores no son aquellos que cumplen con su función sino los que practican favores y así lo hacen sentir. Los favores hechos ponen la relación en otro plano, en el lugar de las relaciones personales, de la confianza mutua. Una confianza que se construye en los desayunos de trabajo, las comidas que comparten, o en las reuniones reservadas (sin testigos), los viajes juntos en patrullero o en auto oficial. La intimidad, modelada en torno al chiste fácil, los “guiñes de ojo”, las tuteadas, clisés como “déjemelo a mí”, “no se preocupe”, “olvídense”, etc., irá creando un entorno familiar o amigable necesario para que el resto de la policía continúe con sus negocios.

En esto la policía tampoco se aparta de lo que sucede en otros niveles del mismo Estado. La economía de favores define a los gobiernos que se cementaron con la ética del patrón de estancia. Sin favores no habría patrones. Existen patrones porque hay favores que retribuir. La retribución a los favores hechos, en el peor de los casos, se paga con el silencio que deberá guardar el funcionario cuando el policía que lo entornó aparezca envuelto en algún escándalo, ya que puede llegar a “ensuciarlo”. Cuando las ollas se destapan, mientras se pueda, conviene mirar para otro lado. Pero si el escándalo es demasiado grande y no se puede esquivar el bulto, conviene cuidar la espalda de los colaboradores propios, porque los acontecimientos pueden salpicar. Incluso, llegado el caso, ante la amenaza de un proceso judicial, es preferible exonerarlo de la fuerza antes que el policía hable. Nunca podrán soltarle la mano del todo porque nunca sabrán cuál será la carta que se guardaron. Un retiro oportuno puede ser la mejor defensa para todos.

La famosa “gauchada” será recompensada en el futuro con otro favor. Un sistema que es el resultado de la adulación constante. El funcionario sabe que lo están rodeando, pero mientras las cosas funcionen, y la policía optimice las estadísticas y no lo expongan públicamente, cada uno jugará su juego.

La adulación y la “bobería” (el Estado bobo, la dirigencia boba, los jefes policiales con cara de bobos), entonces, son las dos cosas que debe aprender un policía para entornar a un funcionario. Los halagos le permitirán el día de mañana flanquear las trabas que disponen las normas universales y los caprichos particulares del funcionario. El policía sabe que puede sortear los obstáculos porque le hará sentir al funcionario que cumplió con sus

favores. La economía de los favores invierte el papel de los actores. El policía le hará saber que no está cumpliendo una orden sino haciéndole un favor que alguna vez deberá devolver. No hablamos de un pacto entre caballeros sino de una economía de favores a través de la cual se administra la cosa pública.

5. LA FAMILIA POLICIAL: ENTRE LA VOCACIÓN Y EL ESPÍRITU DE EMPRESA

Se ha dicho también que la policía es una gran familia. Una filiación que se averigua en el espíritu de cuerpo y los pactos de silencio para cubrir al compañero o superior, pero también en el sincretismo religioso que la contiene. Esa es la tesis de Pablo Trapero en el film *El Bonaerense* (2000) y también fue una de las provocativas tesis que sostuvo Fogwill en su novela *Vivir Afuera* (1999). La policía es una institución percibida por los sectores populares como una de las oportunidades para resolver problemas materiales concretos y encarar el déficit identitario. Se sabe que las policías reclutan sus agentes entre los sectores populares con menos ingresos. En un contexto general de pobreza estructural, cuando la juventud continúa siendo el sector más afectado por la desocupación y el trabajo informal y no tiene demasiadas expectativas de progreso, la policía se presenta como una salida del atolladero en el que se encuentra.

Vista desde arriba, la policía se nos presenta como una agencia de control, pero si tenemos presente el punto de vista de los actores involucrados en estas instituciones en seguida nos daremos cuenta que la policía será vivida de otra manera, experimentada como una estrategia de sobrevivencia y pertenencia. La policía no sólo es la posibilidad de tener un ingreso estable, reconocimiento de antigüedad, cobertura social y acceso al crédito para el consumo personal, sino también la oportunidad de “ser alguien”. Y eso es algo que el joven verifica muy rápidamente: antes de alistarse en la escuela de policía era objeto de sospecha y humillación permanente. La policía lo detenía a cada rato y los vecinos no dejaban de apuntarlo con el dedo. El joven era objeto de habladurías que no controlaba. Los estigmas en el barrio giraban en torno suyo. Cuando caminaba por la ciudad observaba con indignación y bronca cómo las personas mayores cruzaban o agarraban su cartera con las dos manos. Todos lo esquivaban, nadie le daba ni la hora. Pero bastó que regresase a su barrio vestido de azul, o se pasease por la ciudad con uniforme, para que la gente tuviera otra actitud. Los vecinos del barrio ya no lo evitaban y le dedicaban saludos amistosos o de reconocimiento, incluso en el centro de la ciudad o barrios residenciales, los transeúntes, muy amablemente, lo consultaban por alguna dirección. Con la afiliación policial el joven encontró la posibilidad de desandar los prejuicios que pesaban sobre él. Más aún, de la descalificación constante paso a ser considerado una “autoridad”. Lo que no significa que con el paso del tiempo empiece a cargar con otros prejuicios, pero por el momento se siente liviano, orgulloso. Se siente tenido en cuenta, alguien con “autoridad”, merecedor de “atención” y “respeto”, en su barrio o en el centro o en barrios residenciales de la ciudad.

La policía es una institución solidaria no sólo porque rescata a los pobres sino porque reparte lo que recauda. Por supuesto que se trata de una solidaridad desigual. La policía está hecha de relaciones horizontales pero también de jerarquías que no siempre siguen la pirámide establecida, de modo que a todos no le tocará lo mismo. La lealtad, que es la forma que asume la solidaridad en las relaciones verticales, será recompensada con una serie de aumentos de dudosas procedencias que se otorgan al margen del escalafón, discrecionalmente, premiando o comprando la lealtad.

Como toda familia hay una autoridad pero esta no se limita a impartir las órdenes que corresponden a la función de los subalternos. Hay una dimensión afectiva que pone las cosas en otro lugar. Que transforma las relaciones salariales en relaciones de patronazgo. Paralelamente, los jefes irán tejiendo otros vínculos con sus subordinados. De allí que la relación con la institución no sea vivida exclusivamente como una profesión o relación salarial, sino también como una vocación y relación paternal. En el mejor de los casos el jefe puede llegar a “ser como un padre”, y como los padrinos tenderá a intervenir en todos los aspectos de la vida, a dar consejos sobre la vida en general. El jefe es alguien que está atento a su tropa, la escucha y sabe cuidarla. Sobre todo si se forma parte de su guardia pretoriana, su círculo interno, donde las relaciones interpersonales además de frecuentes son intensas.

Por eso, la policía es mucho más que una máquina burocrática, es un cuerpo encantado, una “hermandad”, donde se recompensa la lealtad antes que la obediencia, la disciplina antes que el apego a la legalidad. Una lealtad y disciplina que hermanan, que se construye sobre la base del carisma y la experiencia acumulada por generaciones previas.

La policía es una agencia tensada por distintas expectativas. Un concepto que puede resumir todas estas maneras de experimentarla puede ser la “vocación”. La policía es una vocación, un mandamiento, algo que se vive como un llamamiento, una misión. Pero esa vocación es pluridimensional. Hay una dimensión o llamamiento institucional que es lo que la institución espera del policía (gana autoridad o capital político); una dimensión social o llamamiento familiar, que es lo que la sociedad espera de la policía (gana reconocimiento o capital simbólico); una dimensión identitaria o lo que los compañeros esperan de él (gana respeto y protección o capital social); y una dimensión económica que es lo que el policía espera también de la institución (gana dinero e inclusión social, o capital económico).

La vocación no se aprende en las escuelas de policía pero tampoco es algo que cae del cielo. Aunque después existan relatos que lo narren de esta manera. De hecho el antecedente de la policía moderna son cofradías como los “Alcaldes de la Hermandad”, creados por la metrópolis durante la colonia, allá por 1606, para cubrir las prácticas policiales. Como nos cuenta Adriana Clavijo (2010), a través de la Alcaldía de la Santa Hermandad el Reino Español se reaseguraba el orden interno pero también la tranquilidad de sus pobladores a los que autorizaba a perseguir los delitos cometidos en despoblado y yermo. Estos orígenes están teñidos de cristiandad. Los signos y símbolos utilizados como referencia moral en los escudos, las banderas y el vestuario abrevaban en la iconografía de

la Iglesia Católica. Expresaban las relaciones de complicidad entre el Estado y la religión. La policía era el soporte para la evangelización, pero a cambio de ello la iglesia ofrecía comprensión, legitimidad, perdón divino. Servir a la Corona -y luego a la Patria- era servir a Dios. Y servir a Dios era servir a la comunidad cristiana. Por eso, no resulta extraño que las figuras del arcángel Miguel o las madres protectoras (como la Virgen María) cuelguen todavía de las paredes en cualquier repartición, y no es casual tampoco que los agentes lleven en sus gorras la estampita de San Jorge, guardián de la policía.

La vocación es un escudo contra el miedo que se aprende sobre todo conversando en la comisaría, pateando la calle, en las relaciones de camaradería durante los enfrentamientos, donde la vida o la libertad están en riesgo. No hay amor a primera vista, la empatía y enamoramiento llegan con el tiempo, son bisagras en las trayectorias que marcan un antes y un después. El espíritu policial mide la vocación de servicio del policía en la disciplina, la audacia y la eficacia, pero también en la lealtad, la entrega y el silencio. Estos valores en juego constituyen el entramado moral del buen policía.

La policía es el nombre de una solidaridad popular que toca fibras morales que provienen de la pastoral cristiana pero también de religiones esotéricas, una mezcla de oscurantismo y silencio, razón de estado y ética de patrón de estancia. Una institución ambigua que disimula su brutalidad apelando a la picaresca criolla y el folklore de la vida cotidiana. Ambigua porque al mismo tiempo que se alimenta de los prejuicios populares para legitimarse y conocer en qué consiste su tarea, reproduce los malentendidos y conflictos en esos mismos sectores sociales.

Pero hay algo más todavía: porque la policía ha llegado a ser mucho más que una “obra social” para contener material y espiritualmente a sus miembros. Paralelamente, y a fuerza de corporativización, se ha ido reconvirtiendo en una empresa. (Ragendorfer; 2002: 51) Como nos enseñó Weber (1984), hay una relación de continuidad entre el mundo de la religión y el mundo de la economía, entre el espíritu policial y el espíritu de empresa. La religiosidad crea condiciones de posibilidad para el desarrollo de emprendimientos más o menos privados. Sin entrega, lealtad y sigilo, no hay enriquecimiento ilícito.

Con el pretexto de sostener la comisaría, solventar los gastos que no pueden cubrirse con el presupuesto anual –que dicho sea de paso se destina casi en su totalidad al pago de los haberes–, para mantener los móviles en la calle patrullando, darle de comer a los presos alojados en los calabozos de las comisarías, incentivar a los uniformados, directa o indirectamente, se habilita y legitima la recaudación. Cada comisario tiene la obligación de recaudar una suma “x” de dinero que se reparte de la siguiente manera: el comisario y la patota de calle se queda con una parte, y la otra va la Unidad Regional o Jefatura departamental. Luego esta se encargará de que un porcentaje vaya a parar al funcionariado de turno. El flujo de dinero es permanente y proviene de la concesión de zonas liberadas para cometer asaltos; la extorsión y “mejicaneo” a delincuentes; la comercialización de botines de guerra; el cobro de “peajes” a los piratas del asfalto; el canon que se cobra a los

narcos; de las regalías que deja la prostitución; la trata de personas; el juego clandestino; los arreglos con los grandes clubes de fútbol y las hinchadas de esos clubes; la venta de expedientes a los abogados; la venta de cargos o ascensos; la protección especial forzosa a los comerciantes; el “lechuceo” o la venta de muertes a las funerarias y abogados; el “bolsiqueo” o el robo de las pertenencias personales de la persona muerta, etc. Esa recaudación es mucho más que una jubilación anticipada, es el capital necesario que cada comisario retirado de la fuerza necesitará para apostar o sostener otras inversiones privadas, sea una agencia privada de seguridad, una cadena de estaciones de servicio, una concesionaria de autos usados, una inmobiliaria, un boliche, etc.

En definitiva, como se puede ver, las policías en Argentina, son agencias complejas, con un entramado moral de larga duración, que no se desandarán de un día para el otro, por más buena voluntad que demuestre la gestión de turno con cada intento de reforma. Mucho menos se pondrá en crisis apartando la manzana podrida.

6. TRAMAS GRISES: CUANDO LA FORMA SE CONFUNDE CON LA FUERZA.

La “zona gris” es una categoría que construyó alguna vez Primo Levi (2015) para pensar las relaciones de intercambio entre nazis y judíos en los campos de concentración. Para Levi, el campo era mucho más que un mundo maniqueo, cortado en dos. Había zonas borrosas donde los amos y los esclavos convergían, negociaban. Javier Auyero (2007) vuelve sobre esta categoría para pensar los límites difusos entre el mundo del delito y la legalidad. Una categoría que le debe bastante a la “zona marrón” de Guillermo O’Donnell (1997).

Auyero vuelve sobre la categoría para analizar los saqueos del 2001, la compleja trama entre la violencia colectiva y la política partidaria en la Argentina contemporánea y, más concretamente, entre estado (pasividad y protección policial), política partidaria (el agite de los punteros de la red clientelar) y vida cotidiana (el papel de los rumores vecinales).

Para Auyero, la zona gris es una categoría analítica pero también una región concreta en el espacio social, una herramienta conceptual pero también un objeto empírico concreto. Como categoría analítica nos pone en guardia y nos advierte sobre las lecturas simplistas y maniqueas a las que somos propensos a incurrir, sobre todo cuando utilizamos también categorías como “exclusión” o “marginación”. Categorías, estas, demasiado rígidas y, por tanto, engañosas. La zona gris, por el contrario, nos previene de las lecturas blanco sobre negro, desafía las divisiones tajantes y bipartitas (nosotros-ellos; iguales-extraños; amigos-enemigos), nos hace mirar los puntos de contacto, las referencias comunes, las relaciones tensas pero relaciones al fin que mantienen esos dos mundos, separables pero no separados.

Por otro lado, la zona gris es un espacio social concreto que sirve de base o marco para desarrollar relaciones y estrategias cotidianas que tienen una estructura interna compleja. Se trata de un área borrosa, y por tanto ambigua, donde los límites normativos se disolvieron o tienden a desdibujarse; donde resulta difícil precisar dónde termina el estado y comienza la mafia o la asociación ilícita; dónde termina el orden público y empieza el orden criminal. Los límites entre la política institucional y democrática y la política no institucional y antidemocrática son confusos y permeables.

La zona gris, entonces, sirve para explorar y pensar esas relaciones ocultas, los intersticios ilegales, los pasadizos secretos y abyectos del poder, donde se entrecruzan la legalidad con la ilegalidad y la ilegalidad con la legalidad sin llegar a identificarse. Para decirlo de otra manera: policía, delito, clientelismo político no son mundos apartes, sino áreas yuxtapuestas, donde las prácticas que la componen se superponen, relevan y apoyan mutuamente. Son campos distintos, con sus propias reglas de juego, pero que se tocan y entretajan. Instancias diferentes íntimamente ligadas, mundos diferentes con sus propias prácticas y lógicas específicas, con sus actores, sus relaciones y sus reglas, pero con vasos comunicantes. La zona gris, entonces, nos informa sobre la intersección entre estas áreas, los puntos de contacto, donde los actores se vuelven confusos, donde la frontera entre la legalidad y la ilegalidad se ha desdibujado y ya no se puede precisar con claridad dónde termina la política institucional y democrática y dónde comienza la política no institucionalizada, no democrática. Para decirlo con Auyero: La zona gris “hace referencia a un grupo de relaciones clandestinas entre estos actores.” (Auyero; 2007: 74) De lo que se trata es de pensar, para luego problematizar, las relaciones de continuidad entre la policía y el delito, pero también entre el punterismo y la policía.

Es que para Auyero las zonas grises no son precisamente zonas liberadas que escapen a la regulación. Una zona gris no es una zona donde el estado está ausente. El estado sigue estando presente pero lo hace a través de prácticas más o menos informales, más o menos ilegales, conviviendo con el delito, incluso, promocionándolo. Zonas grises precisamente, ambiguas, donde el estado de derecho y no-derecho se entremezclan, donde ya no se sabe muy bien dónde termina una y empieza la otra, donde la ley se confunde con el delito, y la policía o la política partidaria interactúan con los ilegalismos. Insisto: son áreas borrosas donde los límites normativos se disuelven sin desaparecer, y donde los actores estatales toleran el delito, cuando no participan activamente en él. Zonas donde la política se confunde con la violencia o la amenaza de la violencia.

Los barrios pobres no son guetos y tampoco zonas de no derecho stricto sensu. Son zonas donde el derecho convive con el no-derecho, donde no está muy claro dónde termina el derecho y dónde comienza el no-derecho, donde termina la forma y empieza la fuerza. Donde la amenaza permanente del estado de excepción, la puesta entre paréntesis del estado de derecho, vuelve difusa la legalidad de turno. Sobre todo cuando la institución encargada de aplicar el derecho o inaplicarlo es la propia policía. Al señalar que las “zonas

bárbaras” son zonas grises estamos diciendo que son mundos separables pero no separados. El hecho de que a los marginales se los quiera excluir y mantener alejados no significa que se encuentren en el espacio social de esa manera.

De esa manera, la zona gris, como zona de ambigüedad, desafía las interpretaciones nosotros-ellos o amigos-enemigos. No estamos en mundos maniqueos sino en mundos superpuestos y de los que se trata es captar sus conexiones oscuras o abyectas, sus dinámicas, explorar las relaciones íntimas, las relaciones clandestinas que existen entre policías y pandillas locales de traficantes de drogas en pequeñas escalas. Ambos mundos se tocan y relacionan entre sí.

Marcelo Sain en el libro citado arriba, *Política, policía y delito: La red Bonaerense* (2004), analiza las relaciones de intercambio entre estos actores, explorando los puntos de intersección entre la red policial, las redes de delictuales y las redes clientelares que desarrollaron distintos partidos en la provincia de Buenos Aires. Aclaremos que cuando Sain dice “redes criminales” no está pensando tanto en el delito profesional tradicional (juego clandestino, prostitución callejera, vendedores ambulantes, adivinadoras, albergues transitorios, boliches nocturnos) sino en las nuevas apuestas criminales: el narcotráfico, la venta de armas, el robo de camiones de caudales y el asalto a bancos, el robo de autos-desarmaderos-venta de autopartes; el secuestro y trata de mujeres con fines de explotación sexual; en los piratas del asfalto, y en todos aquellos emprendimientos desarrollados por los barras bravas de los clubes de fútbol que van desde el merchandisen al regenteo del espacio público para estacionamiento de vehículos, la custodia de los dirigentes, el apriete y la extorsión de otros actores, etc. Se trata de nichos económicos que generan una alta rentabilidad económica, organizaciones delictivas complejas que necesitan de otra fuerza de trabajo, con más experiencia y manejo de la calle; y como muchas veces tienen un importante despliegue territorial necesitan además de un alto grado logístico y coordinación operativa. Emprendimientos que se caracterizan no sólo por la maximización de sus ganancias sino por el aumento de la violencia.

Para Sain, la policía regula (directa o indirectamente) los distintos circuitos delictivos y financia la política, es decir, recauda y aporta capital a cambio del cual los políticos locales, pero también los funcionarios judiciales, brindan amparo y protección a la policía y, por añadidura, a los delincuentes que trabajan con o para la policía. El dinero que mueven las redes criminales, recaudado por la policía no es un dinero que haya que despreciar. Cuando los políticos empiezan o quieren comenzar a jugar en las “grandes ligas”, o tienen que revalidar sus cargos, deben afrontar gastos cada vez más extraordinarios. Esa plata se la lleva no sólo las costosas campañas sino las redes políticas clientelares que cada dirigente logró montar en su territorio y debe mantener nutrida con bienes y servicios que le permitan conservar y expandirse en otros territorios que gestionan los punteros que apadrina. Si a eso le sumamos que cada candidato tiene que concurrir a esos armados

políticos aportando importantes sumas de dinero, entonces, la caja policial será una fuente de ingresos para nada desdeñable.

El precio de la democracia es el desgobierno de la seguridad. Las máquinas electorales necesitan dinero para que funcionen sus engranajes, y muchas veces el dinero que el estado aporta no les alcanza. Necesitan también, un territorio “pacificado”, donde los actores criminales no hagan ruido y tampoco los movimientos sociales. De todo eso se ocupará la red policial: regular el delito y controlar las poblaciones. Una empresa que no será ni patriótica, ni gratuita.

7. UNA TEORÍA SOBRE LOS CHEQUES GRISES

Marx decía en *El capital* que todas las fuerzas económicas de reproducción del capitalismo están en la legalidad. No estudió la ilegalidad del capitalismo que hoy es una de las fuerzas más importantes del capitalismo financiero. No hay capitalismo sin ilegalidad. El capitalismo está por encima de la ley, de la Constitución, de la policía. El capitalismo crece y reproduce en las tramas informales e ilegales, produciendo ilegalidad. Pero también esas tramas policiales informales y las zonas de ilegalidad, crean nuevas oportunidades para aumentar la rentabilidad. No hay capitalismo sin paraísos fiscales, sin fraudes financieros, evasión impositiva, y la circulación y lavado de gigantescos flujos financieros provenientes de actividades delictivas. Y no hay capitalismo criminal sin corrupción política, o controles blandos, estructuras institucionales precarias, despresupuestadas y desarticuladas.

El capitalismo contemporáneo ya no se valoriza –centralmente- en la apropiación de la fuerza de trabajo material al interior de las fábricas, sino en la velocidad de rotación del dinero, en las apuestas oportunas sobre los activos empresariales en los mercados bursátiles; y en el trabajo inmaterial al interior de la sociedad. Más aún, se valoriza optimizando sus costos laborales y financieros a través de la expansión de los mercados informales que pendulan entre la legalidad y la ilegalidad, y en el desarrollo de los mercados ilegales. No se trata de mundos paralelos, sino esferas que tienen puntos de confluencia. Hay profundas relaciones de continuidad o intersección entre esas tres esferas. (Ruggiero; 2005) Los mercados formales necesitan tanto de los mercados informales como estos de los mercados ilegales. Es decir, no basta con la ley, se necesita del crimen y la producción de ilegalismos. Ilegalismos rigurosamente regulados. El capitalismo necesita de la justicia formal, pero también de acuerdos tácitos con las fuerzas de seguridad y otros grupos satélites a las policías (parapoliciales) para enmarcar las relaciones económicas que se llevan a cabo al margen de la legalidad. Necesita de reglas de juego transparentes (“seguridad jurídica”), pero también de otro tipo de reglas, no tan claras que digamos, para regular aquellos mercados ilegales e informales. Tanto los mercados ilegales como los informales, pero sobre todo los ilegales, necesitan marcos de regulación. Aquí es donde la

violencia policial entra en juego, cuando se convierte en un factor paradójico de producción de certidumbre en la vida cotidiana.

Nuestra tesis es la siguiente: cuando el capitalismo se valoriza en la criminalidad o en sus bordes, necesita que se libere la violencia que alguna vez monopolizó el estado para agregarle previsibilidad y marcos de resolución de los conflictos que eventualmente puedan allí suscitarse. La violencia desmonopolizada es la mano invisible de las economías ilegales e informales.

Las formas de regulación informal que las policías ensayan sobre los negocios que tienen lugar en los mercados ilegales e informales se organizan en torno a la violencia o la amenaza de la violencia. La violencia es la cláusula de cierre, la mejor garantía de que aquello que no se puede reclamar en otras esferas se cumpla y no se desmadre. Si no hay ley sin fuerza de ley, tampoco hay regulación (informal) sin violencia (liberada). Una violencia no necesariamente legítima.

La venta de drogas ilegalizadas, el tráfico de autopartes ilegales, el tráfico de personas con fines de explotación sexual, el corte y confección de ropa en talleres textiles informales, el tráfico y asiento de desechos industriales, el comercio de armas, etc. como cualquier negocio legal, necesita marcos de previsibilidad, que le impriman certidumbre a los negocios. Negocios que, por más que estén al margen de la legalidad –y así tienen que ser para que las ganancias sean suntuosas-, necesitan de algún tipo de regulación. La regulación le imprime certidumbre a las obligaciones contraídas. Más aún, en esos mercados, como en cualquier otro, pueden producirse malentendidos y conflictos que esta vez no pueden resolverse apelando a la justicia formal para ser saldados. A las policías les toca, entonces, no sólo aportar los marcos de previsibilidad a los negocios clandestinos sino establecer los modos para resolver las eventuales contradicciones que puedan tener lugar. Esa regulación no es gratuita sino que, como las soluciones que impone la justicia formal, tiene un precio. Muchos llamaron a esta regulación policial, “corrupción”. Para nosotros el enriquecimiento ilícito no es una causa sino una consecuencia, una suerte de premio por las tareas bien hechas.

La regulación informal se apoya en un sistema de acuerdos tácitos entre las autoridades y los policías. Jean-Paul Brodeur, en el libro *Las caras de la policía* postuló la teoría de los cheques grises para explicar cómo funcionan estos acuerdos tácitos. Dice Brodeur: “Los mandatos que se les da a la policía adoptan la forma de cheque gris. La firma y los montos consentidos son, por un lado, lo bastante imprecisos como para suministrar al ministro que lo emite el motivo ulterior de una denegación plausible de lo que fue efectivamente autorizado; no obstante, son lo suficientemente legibles como para garantizar al policía que recibe con este cheque un margen de maniobra del que a su vez, podrá afirmar de manera plausible que le fue explícitamente concedido. Las dos partes se protegen estableciendo la base de un litigio interminable, a partir del cual podrán llevar a cabo una guerra de desgaste contra sus acusadores, en caso de un escándalo.

Evidentemente, la opacidad de las directivas transmitidas es una función de la previsión que se hace del carácter ilegal o reprobable de las operaciones que deberán ser ejecutadas para ponerlas en práctica.” (Brodeur; 2011: 47)

La policía no funciona con cheques en blanco pero tampoco con cheques firmados a la orden. Los funcionarios saben que la policía puede convertirse en su peor pesadilla y no pueden extenderles una patente de corso para que hagan lo que quieran. Pero tampoco pueden darles ordenes explícitas y literales, firmadas con nombre y apellido, porque puede costarles demasiado caro. Hay que decirles “-manéjate”, “-Usted sabrá, no me cuentes, pero hazlo”.

Esa es la naturaleza del cheque en gris, dice Brodeur: “Está redactado en términos generales y cobrado en operaciones particulares. Esta disimetría protege a la vez al que lo emite y al que cobra. Contra el primero, no se puede demostrar que sea cómplice de una operación de la que jamás tuvo un conocimiento particular; en cuanto al segundo, siempre puede argüir, de manera implacablemente razonada, que una licencia general autoriza prácticas particulares, so pena de no tener ningún sentido.” (Brodeur; 2011: 47)

En otras palabras: La clase dirigente no cometerá la imprudencia, al menos en democracia, de emitir un cheque en blanco a la policía, porque podría costarle su carrera política. Pero tampoco le atará las manos a la policía porque aquellos mercados, como cualquier mercado, necesitan marcos de previsibilidad para que generen los recursos que muchos actores necesitan. Dejar-pasar/dejar-hacer a cambio de tranquilidad en el territorio. Esa es la naturaleza del cheque en gris. Los dirigentes sabe y no saben o no les conviene nunca saber demasiado sino lo suficiente para que las cosas no se desmadren y no quedar pegados o comprometidos. Por eso autorizan a las policías a moverse en el límite de la legalidad y la ilegalidad, o mejor dicho, pendulando entre la legalidad y la ilegalidad. Las cosas se resuelven con un “si-pero-no” o un “no-pero-si”, dejando las cosas en el terreno de los sobre-entendidos. Con la policía las cosas no pueden ser nunca ni blanco ni negro, conviene dejarlas a mitad de camino, no averiguar demasiado cómo realizan sus tareas, de eso se encargan los policías, patronos de estancia de los barrios en la provincia de Buenos Aires.

8. CONCLUSIONES PROVISORIAS: LA MANO INVISIBLE DE LOS MERCADOS ILEGALES E INFORMALES

El Estado de Malestar en el neoliberalismo es un estado que se desentiende de la vida. Una vida que ya no es objeto de regulación sino de desregulación. Los mercados pueden autoregularse sin necesidad que se inmiscuya el estado de derecho. En la fase financiera del capitalismo, la desregulación es constitutiva de su movilidad. Para que el dinero pueda desplazarse por el mundo necesita eliminar los obstáculos legales que limitan su potencia expansiva. Eso no significa que no exista seguridad, que los mercados no tengan que encontrar otros marcos para darle previsibilidad a sus negocios y mecanismos para

resolver las eventuales contradicciones. Solo que ahora la seguridad económica la imponen las manos invisibles.

El orden público deja lugar al orden criminal; el estado de derecho se completa con el estado de excepción. Dice Berardi: “Se cancelan las reglas de convivencia y se imponen las reglas de la violencia. Mientras se anulan las reglas que limitan la intromisión del principio competitivo, se introducen automatismos cada vez más férreos en las relaciones materiales entre las personas que se vuelven más esclavas cuanto más libre es la empresa. (...) Por esto el capitalismo se ha transformado en un sistema criminal y continuamente trabaja en expandir la esfera de pura violencia en la que su expansión puede progresar sin límite alguno.” Y concluye: “El crimen no es más un función marginal del sistema capitalista, sino el factor decisivo para vencer en un cuadro de competición desregulada. (...) El crimen es el comportamiento que mejor responde al principio competitivo.” (Berardi; 2007: 127) Por eso, la extorsión, los secuestros, la eliminación física de los adversarios, la tortura, la explotación de menores, la flexibilización del mercado laboral, la producción del lumpenaje o fuerza de trabajo bruta a través del encarcelamiento masivo, el robo, la evasión impositiva y fuga de divisas, los fraudes contables, las quiebras fraudulentas, los sobornos, etc. Todos estos ilegalismos se han vuelto técnicas para la competencia económica, recursos financieros para la acumulación ampliada.

Como dice Lazzarato, “es absolutamente coherente, por lo tanto, que una economía criminal se desarrolle en paralelo con el liberalismo y constituya, a la vez, un fenómeno estructural de este y uno de sus pilares”. (Lazzarato; 2013: 185)

Cuando las economías legales tienen un costado criminal oculto, pero también, cuando los mercados legales para resolver sus problemas financieros, optimizar sus costos laborales, necesitan de la expansión de las economías informales y las economías ilegales, entonces el estado necesita liberar la violencia. La violencia, o mejor dicho, las múltiples formas que asume la violencia, constituyen la manera de agregarle previsibilidad y certeza a los negocios que operan en la ilegalidad y la informalidad. Quiero decir, el capital le reclama al estado que libere la violencia para que puedan regularse los mercados informales e ilegales. Una violencia desmonopolizada, es decir, una violencia que no tiene que rendir cuentas, que se organiza en función de sus propias normas informales, más allá del estado de derecho.

Pero no nos confundamos: una violencia desmonopolizada no implica que estamos ante el desgobierno del crimen. Al contrario, se libera la violencia para operar sobre los ilegalismos, para regular las economías ilegales e informales. Lo digo ahora con las palabras de John Le Carré y con esto termino: “La delincuencia no es ya un hecho al margen del estado, si es que alguna vez lo ha sido. Hoy en día la magnitud de ganancias es demasiado grande para dejar la delincuencia en manos de los delincuentes” (Le Carré; 1999: 90).

9. BIBLIOGRAFÍA

Auyero, Javier; *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

Benítez Manaut, Raúl; "La crisis de seguridad en México"; Revista Nueva Sociedad, Nº 220, Caracas, Marzo-abril de 2009.

Berardi, Franco Bifo; *Generación post-Alfa. Patologías e imaginarios en el semiocapitalismo*. Buenos Aires, Tinta Limón Ediciones, 2007.

Bonasso, Miguel; *El palacio y la calle. Crónicas de insurgentes y conspiradores*. Buenos Aires, Planeta, 2002.

Brodeur, Jean-Paul; *Las caras de la policía*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2011.

Carre, John le; *Single & Single*. Barcelona, Plaza y Janés, 1999.

Clavijo, Adriana Gabriela; "La pastoral policial" en *Derechos humanos y formación policial*, Tesis de Maestría en Derechos Humanos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, Febrero de 2010.

Elias, Norbert; "Las transformaciones de la agresividad". En: *El proceso de la civilización*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires, 2012.

Lazzarato, Maurizio; *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires, Amorrortu editores, 2013.

Lenin, V.I.; *Estado y revolución*. Buenos Aires, Anteo, 1975.

Levi, Primo; *Los hundidos y los salvados*. Buenos Aires, Ariel, 2015.

Levitsky, Steven; *Las transformaciones del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana, 2005.

O'Donnell, Guillermo; "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". En *Contrapuntos*. Buenos Aires, Paidós, 1997.

Ragendorfer, Ricardo; *La secta del gatillo. Historia sucia de la Policía Bonaerense*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 2002.

Rodríguez Alzueta, Esteban, *Vida lumpen: bestiario de la multitud*. La Plata, EDULP (Editorial de la Universidad de La Plata), 2007.

Rodríguez Alzueta, Esteban; *La máquina de la inseguridad*. La Plata, Malisia, 2016.

Ruggiero, Vincenzo; *Delitos de los débiles y de los poderosas. Ejercicios de anticriminología*. Buenos Aires, Editorial Ad Hoc, 2005.

Sain, Marcelo Fabián; *Política, policía y delito. La red bonaerense*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2004.

Sain, Marcelo Fabián; *El leviatán azul*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

Vallespir, Alejandra; *La policía que supimos conseguir*. Buenos Aires, Planeta, 2002.

Waldmann, Peter; *El estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Madrid, Iberoamericana, 2006.

Weber, Max; *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Ediciones Península, 1984.

Weber, Max; "Burocracia" en *Ensayos de sociología contemporánea*, Tomo I, Barcelona, Planeta-Agostini, 1985.