

Metáforas policiales, elisiones y calidad de la democracia en Argentina y Uruguay*

GUILLERMINA S. SERI

Union College
serig@union.edu

Las prácticas policiales definen una instancia de gobierno directo de las personas que cualifica el alcance de las políticas y la calidad democrática de las instituciones estatales. En base a entrevistas a policías en Argentina y en Uruguay, este artículo identifica un dispositivo de gobierno que a través de procesos discrecionales y hermenéuticos clasifica a los individuos en categorías a ser alternativamente incluidas y excluidas de la ciudadanía, regulando así el acceso a y la extensión del régimen político.

Introducción

“El problema de la humanidad es el fundamentalismo, el fundamentalismo de los derechos humanos” (Argentina).

“El policía tiene que decidir a veces cosas que son impensables. Y después las piensa y dice ‘¡Cómo las decidí!’ ... ¿no?” (Uruguay).

“Literalizadas a través de creencias y comportamiento, las ficciones se tornan instituciones” (Yaron Ezhari).

“Cuando un policía dispara, el que apunta es el Estado”, reza un grafiti en las calles de Paraná, Entre Ríos. ¿Qué es el Estado si no el resultado de la acción de los agentes estatales? Emplazados en la primera línea del gobierno, los agentes policiales son estratégicos en definir los modos en que leyes y políticas le llegan a la gente, así como diferentes grados de

* Versiones previas de este trabajo fueron presentadas en la “3rd International Conference in Interpretive Policy Analysis” en la Universidad de Essex, 19-21 de junio de 2008; y en las jornadas “La policía en perspectiva histórica: Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)” organizadas por las Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad de San Andrés, 28-29 de agosto de 2008. La autora agradece todos los comentarios, observaciones y sugerencias recibidos en ambos foros, así como los de los evaluadores anónimos de la *Revista SAAP*. Las traducciones de citas de material publicado en inglés son exclusiva responsabilidad de la autora.

inclusión ciudadana. Al contener la posibilidad del uso de la fuerza, el encuentro con el agente de policía representa en verdad la experiencia más totalizadora y concreta de gobierno que encontramos en nuestra vida cotidiana. Interrogado a la luz del gobierno, más aún de su componente *democrático*, sin embargo, lo policial —entendido en sentido amplio como el conjunto de las tareas de reproducción del orden definido por los miembros de la comunidad política— abre preguntas de difícil respuesta y respuestas de carácter más bien tentativo, que sólo podremos esclarecer en la medida que avancemos en su estudio a partir de incorporarlo como objeto de la ciencia política.

Las prácticas policiales condicionan simultáneamente el alcance de las políticas, los márgenes y definición del régimen, y el carácter del aparato estatal. En cuanto a las primeras, el poder ejercido por los agentes policiales en los puntos terminales o bocas de expendio del Estado y en los intersticios que median entre leyes y reglas escritas, les permite dosificar, distorsionar, refractar, e incluso revertir las políticas en el terreno, con consecuencias no sólo para el modo en que ellas llegan a la población, sino también para el modo en que los derechos ciudadanos, incluyendo el derecho a la libertad, la protección legal y la vida “se expanden y se contraen” en una democracia (Armony, 2004: 12).

Lejos de un mero ejercicio mecánico de aplicación de la ley, tal como la imaginación liberal asume, las prácticas policiales habilitan el ordenamiento directo de los individuos y las cosas a través de las cuales el poder soberano toca nuestros cuerpos, establece su valor, administra nuestros derechos y libertades, puede disponer de nuestras vidas y frecuentemente contradice y erosiona las bases de la democracia. Intrínsecamente biopolítico (Foucault, 2007; Agamben, 1998, 2000), el poder de policía es ejercido entre nosotros por personal especializado cuyas miradas acerca del orden social —en última instancia arraigadas en su prerrogativa del uso de la fuerza— afectan las modalidades en las cuales la democracia es (o no) experimentada en una comunidad. En este sentido, la tradición foucaultiana de estudios de policía y gubernamentalidad (Foucault, 1991, 2007) merece el mayor crédito, tanto por sugerir múltiples formas en que las prácticas policiales complican las jerarquías del aparato estatal y el gobierno como por articular la dimensión biopolítica que torna la vida en objeto explícito de gobierno.

En cuanto al aparato estatal, si su solidez y estabilidad aparecen como precondition del gobierno y arena decisiva de la democratización (Linzy y Stepan, 1996), y sus características definen las posibilidades y límites del régimen político que se asienta sobre él (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992: 156), lo policial constituye una dimensión central de dicho aparato. Mientas que la primera dimensión ha sido iluminada por los estudios sobre

“burocracias callejeras” (Lipsky, 1980; Perry y Sornoff, 1973; Maynard-Moody y Musheno, 2003), esta última lo es por la sociología y el institucionalismo históricos (Tilly, 1985).

Ahora bien, ¿cómo influye lo policial en la definición del *régimen* político? Si ciertas políticas son consistentemente aplicadas ¿no habla ello de la existencia de un *régimen*? ¿De un régimen de gobierno, un régimen paralelo, un régimen informal, un microrégimen? Si algo muestra la reciente experiencia latinoamericana es que la democracia emerge “en partes” y varía “a través del territorio dentro del Estado nacional” (Diamond, 1997: 19), adquiriendo modalidades más o menos abiertas e inclusivas relacionadas con lo que años atrás Guillermo O’Donnell (1993: 70) imaginara como una legalidad estatal oscilando entre tonalidades del azul, el verde y el marrón. La extensión e intensidad de estas variaciones, también relevantes en términos de desarrollo (Payne, Zovatto, y Mateo Díaz, 2007) es captada por conceptos tales como el de calidad democrática. En el caso de Argentina, Susan Stokes nota “diferencias sustanciales en la calidad de la democracia a través de pueblos, ciudades y provincias”, y concluye que la misma es “mejor allí donde las reglas informales imponen responsabilidad [*accountability*]” (Stokes, 2006: 129). Otro concepto relevante en este sentido es el de *good governance* (o su quizás poco feliz traducción de *buen gobierno*) que resulta de la convergencia de instituciones eficaces y responsables, del respeto por la ley y los derechos humanos, y de la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales (Annan, 2000). De diferente manera, estas nociones abren a la consideración diferentes territorios y prácticas de gobierno que ponen en cuestión la propia definición de *régimen*.

Y precisamente, el estudio de las prácticas policiales sugiere que el funcionamiento del régimen comprende más que las instituciones políticas representativas, en tanto que como parte del aparato estatal juega un rol central en definir grados de inclusión o exclusión, centralización, y tratamiento de las personas, los criterios básicos que fundan la diferenciación entre regímenes (Tilly, 2003: 43). Por su relevancia en calificar la vida de los individuos y en administrar su acceso a la república y a la humanidad, en su doble aspecto de poder burocrático estatal y de conjunto de prácticas de reproducción del (des)orden, a la luz de las disyunciones (Caldeira y Holston, 1999) reconocidas en la textura y calidad de las democracias en nuestra región, lo policial llama a ser incorporado plenamente en el estudio y definición de los *regímenes*, de las modalidades de administración de la vida características de cada forma de régimen, y del modo en que dichos regímenes se relacionan unos con otros. En la perspectiva abierta por el estudio de las prácticas policiales, diversos regímenes de gobierno, más allá del macro-institucional, aparecen materializándose y operando en diferentes niveles,

involucrando tanto a las instituciones formales como al terreno de lo informal en que el Estado se vuelve casi indistinguible de la sociedad.

La presente comunicación, en base a un corpus de entrevistas con miembros de fuerzas policiales pertenecientes a nueve distritos diferentes de Argentina, incluyendo la Capital, y a tres diferentes ciudades de Uruguay¹ entre 2001 y 2008, explora el modo en que el poder de policía afecta la calidad del régimen político a uno y otro lado del Río de la Plata. La perspectiva de este trabajo se nutre tanto de la reciente tradición de la ciencia política interpretativa (Yanow y Schwartz-Shea, 2006), que parte de una unidad original entre prácticas y sentidos e interpretación y acción, inspirada entre otras en la noción de *verstehen* de Max Weber, como del “institucionalismo discursivo” que Vivien Schmidt (2008) presenta como cuarta variante, superadora, de los “nuevos” institucionalismos². En esta dirección, las metáforas (Lakoff y Johnson, 2003; Cameron, 2007) que impregnan las prácticas recreadas por los funcionarios policiales son seriamente consideradas, en tanto que ellas condensan y reproducen toda una trayectoria institucional e histórica previas así como los programas prácticos contenidos en ellas. En base a esta dimensión discursiva, convalidada por el testeo empírico de hipótesis sobre la incidencia de las perspectivas de los policías en sus prácticas (Terrill, Pauline y Manning, 2003), el artículo identifica un dispositivo biopolítico de gobierno embebido en las prácticas policiales y operando en un cono de sombras discrecional *previo* a la aplicación de la ley y otras normas explícitas por parte de los agentes policiales. Dicho mecanismo, a la vez discursivo y práctico, clasifica y distribuye a los individuos en distintas categorías a ser alternativamente incluidas en, y excluidas de la ciudadanía, del cual saldrán, en suma, ciudadanos a ser protegidos en sus derechos y garantías, tanto como sujetos propios del gobierno

¹ Se trata de unas 70 entrevistas semiestructuradas a miembros de las fuerzas policiales de diverso rango y especialidad, tomando como unidades de análisis narrativas, metáforas y otros tropos. A fines de proteger la confidencialidad de las entrevistas, en este caso no tanto del público en general como de los funcionarios políticos y policiales que autorizaron mi trabajo, los entrevistados son identificados no por distrito sino por país. Casos como el de Córdoba referido por Brinks (2006) necesitan aún ser analizados. La mayoría de las entrevistas tuvieron lugar en comisarias o en cafés. El concepto de Barney Glasser y Anselm Strauss de “muestreo teórico” orientó el trabajo de campo.

² Schmidt (2008) distingue el *institucionalismo discursivo* (ID) del “institucionalismo del *rational choice* (IR), el institucionalismo histórico (IH) y el institucionalismo sociológico (IS)”. Dentro de la ciencia política, el institucionalismo discursivo se caracteriza por considerar seriamente el valor de ideas y discursos, situar ideas y discursos en un contexto institucional, analizar ideas y discursos en el contexto de una lógica de comunicación, y adherir a una idea dinámica del cambio institucional. Abordando a las instituciones como estructuras y construcciones *internas* a los agentes cuyas ideas y significados compartidos explican su emergencia, reproducción y transformación, Schmidt observa al institucionalismo discursivo ofrecer modelos más dinámicos del cambio institucional.

prepolítico de la seguridad que serán tratados como una amenaza pasible de neutralización o eliminación a través de un mero régimen policial. Regulando el acceso a la comunidad política, este mecanismo cualifica la extensión e inclusión del régimen, de modo tal que una democracia puede contener grupos enteros de la población sujetos a formas de gobierno, no sólo no democráticos sino que ni siquiera políticos. Si bien dicho dispositivo debiera poder hallarse allí donde existan un Estado moderno y una policía profesionalizada, el contraste exhibido por las voces de policías de Argentina y de Uruguay permite explorar diferentes modalidades locales del (común) proceso de transformación de nociones neutras descriptivas de lo humano ya en categorías de gobierno político, ya en otras de gobierno policial.

En este sentido, el presente trabajo resalta el rol activo (aunque no necesariamente consciente) de los policías en tanto que hacedores de políticas situados en los puntos terminales del aparato estatal. De esta manera, comprender la dinámica estatal, y las políticas implementadas por los agentes involucrados, vuelve necesario el estudio de sus márgenes de discrecionalidad, así como de las reglas tanto formales como informales que regulan sus decisiones y comportamientos.

En lo que sigue, luego de introducir brevemente el modo en que alusiones a lo policial aparecen recientemente en la disciplina, se presenta el problema a la vez político, prepolítico, y biopolítico en el acceso a la ciudadanía y se expone el rol de las prácticas de gobierno, tanto formales como informales, en la administración de lo que puede concebirse como un dispositivo de acceso. Basada en material de entrevistas con policías, la siguiente sección presenta algunos de los términos y categorías que articulan modalidades más o menos cívicas, más o menos letales, de funcionamiento de dicho dispositivo. Por último, se sugieren lazos necesarios entre las prácticas de gobierno ejercidas en niveles macro y micro, estas últimas especialmente en manos de los policías, al explicar las diferencias aparentes en cuanto a calidad institucional y democrática en Argentina y Uruguay.

La ciencia política reciente, el gobierno, y lo policial

En la ciencia política, lo policial adquiere visibilidad de la mano de la tradición conocida como sociología histórica y de su continuación en el “nuevo” institucionalismo histórico, especialmente a partir de las obras de Theda Skocpol y de Charles Tilly, cuyos estudios exponen la racionalidad inmanente e irreductible desarrollada por los estados modernos en su proceso formativo. Skocpol lleva lo policial al centro mismo del Estado, al que define como un “set de organizaciones administrativas, policiales y milita-

res, encabezadas, y más o menos coordinadas, por un Poder Ejecutivo” (Skocpol 1979: 29). Por su parte, Tilly (1985: 170) analiza el desarrollo de los aparatos policiales en competencia con proveedores alternativos de protección tales como otros estados, bandidos y mafias. La génesis de los estados exhibe considerables períodos de indefinición y límites borrosos entre lo externo y lo interno, lo público y lo privado, lo legal y lo ilegal, la “guerra” y el orden público, lo militar y lo policial. Y el estudio comparado sugiere que es la contingencia de amenazas y alianzas la que determina las formas de violencia que se vuelven decisivas en la definición de un aparato estatal.

Las formas de conflicto armado que acompañan la formación de un Estado dejan un “residuo institucional” (Centeno, 2003: 82), así como una cierta estructura fiscal, que tienden a permanecer en el tiempo. Estos procesos van acompañados por representaciones sociales, visiones del mundo, narrativas, símbolos y valores, en parte creados y en parte heredados que, imbricados en organizaciones e instituciones (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992) legitiman y naturalizan el orden existente. Una vez conformadas, las instituciones adquieren vida propia, y a modo de un cañamazo “se tornan determinantes en la definición de las formas de régimen” (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992: 159), estableciendo condiciones y límites al modo en que se asienta y desarrolla el régimen político.

A diferencia de Europa, la emergencia de los estados en Latinoamérica llevó a “guerras limitadas” (Centeno, 2003) o ejercicios de violencia destinados a neutralizar no a ejércitos estatales enemigos como en el viejo continente, sino las demandas de grupos subordinados (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992), y que produjeron aparatos coercitivos con un menor grado de diferenciación y una estructura fiscal limitada. Y, mientras que un grado de indistinción entre lo militar y lo policial, y lo legal y lo ilegal probablemente subsiste en todo Estado, ello se torna una característica saliente de los aparatos estatales “limitados”. En consonancia, la limitada capacidad fiscal que resulta como legado de este tipo de conflictos permiten iluminar la persistencia de formas ilegales o semi ilegales de recaudación que tradicionalmente involucran a las instituciones policiales en lo que recientemente se ha dado en llamar el “financiamiento ilegal de la política” denunciado en Argentina por Gustavo Palmieri y Marcelo Sain.

Este parece ser el caso de Argentina, donde con la excepción de la Guerra de la Triple Alianza, la violencia estatal apuntó a la eliminación de “frentes internos” de pueblos originarios y caudillos regionales, y a partir de las olas inmigratorias de fines del siglo XIX, también a militantes sindicales y revolucionarios. Así pergeñado, el aparato coercitivo del Estado mantendría una relativa indiferenciación de lo militar y lo policial, conjugándose en limitar el acceso a la República. Discursos articulados en torno a lo que

Nicholas Shunway llama ficciones orientadoras tales como la fórmula sarmientina “civilización o barbarie”, contribuyeron a legitimar esta violencia como necesaria en la construcción de una identidad y de un destino nacional comunes. En este marco, las distintas fuerzas policiales argentinas, organizadas a partir de modelos jerárquicos y centralizados, desarrollaron tradiciones represivas más o menos autónomas, tanto legales como ilegales, incluyendo el uso de la tortura y la inteligencia política. La temprana indistinción y luego coordinación más o menos formal entre fuerzas policiales y militares eventualmente y su tolerancia y uso por parte de políticos (Young 2006) y gobernantes tanto a nivel de la nación como de las provincias, corroyó la vida política e institucional argentina y facilitaría la extensión de cada vez más cruentas dictaduras militares en el país. Como corolario, las fuerzas policiales, tanto la Federal como la totalidad de las policías provinciales, fueron estratégicas en la implementación de políticas de terrorismo de Estado desde mediados de los '70³. Dicha historia formativa sugiere, al hilo de lo observado por Diane Davis, la necesidad de desagregar el análisis de los aparatos coercitivos y los procesos institucionales que ellos dinamizan de lo nacional a lo regional y lo local, que en el caso argentino recuerda la importancia de los rasgos y tradiciones idiosincrásicos de las policías provinciales y sus relaciones también idiosincrásicas con el poder federal y el poder local.

Ahora bien, ¿cómo se traducen estas tradiciones y legados institucionales en el presente? Toda vez que debido a su extensión, fenómenos tales como la corrupción o la violencia policial rebasan el carácter de “excepción” o anomalía, nos encontramos ante la presencia de reglas informales, generalmente no escritas, cuya existencia tiende a ser negada por los propios actores, y cuya transgresión se penaliza a través de mecanismos “sutiles, ocultos e incluso ilegales” (Helmke y Levitsky, 2004: 733). Tanto lo no escrito como los borrosos límites y complementariedad entre lo formal y lo informal se manifiestan en el estudio de la policía, observan Máximo Sozzo y sus coautores, tal como cuando un castigo informal e ilegal se aplica allí donde la ley manda una acción disciplinaria, en una dinámica que refuerza tanto la discrecionalidad como la arbitrariedad (Sozzo y otros, 2005). Ante patrones de violencia policial que flagrantemente contradicen leyes y políticas, Daniel Brinks propone como hipótesis incluir a Buenos Aires como una de las ciudades —junto con San Pablo, en Brasil— donde reglas institucionales informales permiten a la policía matar a quienes son percibidos como “de-

³ Argentina, entrevistas región Noreste, Centro, Capital Federal y Provincia de Buenos Aires. Sobre el alcance de la participación policial en el terrorismo de Estado, tanto a través de la presencia de miembros de las fuerzas en “grupos de tareas” como del emplazamiento de Centros Clandestinos de Detención (C.C.D.) en comisarías, ver CONADEP (1984).

lincuentes violentos” y garantizarles inmunidad en el desarrollo de esta “función de limpieza social” (Brinks, 2006: 214, 224). Al contrario, el funcionamiento de la justicia y la conducta de la policía en Montevideo y en Córdoba indicarían la ausencia de una regla semejante (Brinks, 2006). Las instituciones informales han sido definidas como “reglas sociales compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y hechas respetar fuera de canales oficiales” (Helmke y Levistky, 2006). La consolidación de una serie de reglas informales en una institución informal sugiere la existencia de lo que podríamos llamar *políticas informales*. Una de ellas, decisiva, es la del acceso efectivo a la ciudadanía, en la que se juega la administración del “derecho a tener derechos” que Hannah Arendt (2003) lúcidamente juzgara un problema no resuelto por las Declaraciones de Derechos Humanos.

Lo policial como gobierno biopolítico de acceso a la ciudadanía

“Como dicen, si el médico te salva la vida, el policía te la quita” —la voz de este agente uruguayo capta la dimensión biopolítica esencial en juego en el encuentro entre ciudadanos y policías—. En el ejercicio del gobierno policial, además de la vida de muchas personas, se juega el acceso al ejercicio de la ciudadanía y por lo tanto la delimitación de las bases de la república democrática. Las voces policiales ofrecen una valiosa clave de comprensión de los procesos involucrados en el gobierno cotidiano de individuos y territorios que tienden a ser elididos en planes y programas y cuyas operaciones claves, como Sofía Tiscornia (2004: 80) sugiere, tienen lugar en “un centro opaco a la mirada”.

La cuestión política fundamental que Arendt identifica es la de que, si no hay posibilidad de acceder a una vida propiamente humana sin contar con el estatus pleno de ciudadanía, en última instancia la adquisición de dicha condición depende de una decisión contingente de quien administra su acceso. Así, quienes más necesidad tienen de ejercer ciertos derechos no cuentan con recursos para hacer que dichos derechos les sean reconocidos.

Aparente en las deportaciones, desnacionalizaciones y exterminio masivos de la Segunda Guerra Mundial, con la memoria de Auschwitz aún fresca, Arendt anticipa que el problema distaría de desaparecer en el futuro. Al hilo del crecimiento de la población y con ella de masas de gente “continuamente vueltas superfluas por eventos políticos sociales y económicos”, Arendt (1948) vaticina en cambio que la aniquilación previamente materializada en los campos nazis adquiriría un renovado impulso.

En estos últimos años, otros exponentes de la filosofía política tales como Étienne Balibar o Giorgio Agamben, así como también grupos de derechos

humanos y organizaciones internacionales se han hecho eco de estas preocupaciones. En este sentido, los expertos de Naciones Unidas admiten que ser reconocido como ciudadano es un elemento fundamental de la seguridad humana y un derecho humano básico en tanto que la ciudadanía constituye la clave de acceso al ejercicio efectivo de derechos y a condiciones de vida dignas (Naciones Unidas, 2003). No alcanza sin embargo con su mero reconocimiento formal. En tanto que lo político es una forma de relación que puede desarrollarse sólo entre iguales, aquellos que no son reconocidos y tratados de este modo se convierten en sujetos no de la política sino de una forma de gobierno consistente en la imposición unilateral de reglas y conductas que en el prefacio a *El concepto de lo político* Carl Schmitt caracteriza como *policía* (Schmitt, 1963: 45). Reconocida tanto por teóricos políticos o legales como Jacques Rancière o Markus Dubber, esta distinción remite a la discusión que Aristóteles presenta en su *Política* entre formas políticas y no políticas de gobierno, las primeras materializadas en el gobierno de la ciudad a cargo de los ciudadanos, y la segundas en la administración doméstica del *oikos*, dentro del cual rige el principio de la maximización de recursos, la sujeción de mujeres y niños, y la optimización del trabajo de bestias y esclavos. Mientras que los ciudadanos son reconocidos como sujetos autónomos de derecho capaces de gobernarse y gobernar, los miembros subordinados del hogar son juzgados por su jefe en tanto que recursos o amenazas para la preservación del bienestar. Dicha forma de gobierno, análoga a la policial, trata a los individuos de acuerdo a sus capacidades productivas y su valor para los grupos dominantes en la sociedad y el Estado. Si bien las tareas de reproducción de las condiciones de la vida en común llevadas a cabo por lo policial no pueden ser simplemente reducidas a un proyecto de clase, en tanto que *también* entrañan un momento legítimo de preservación del orden definido en una comunidad (Robinson y Scaglion, 1987), el control de los pobres y de otras “clases peligrosas” ha definido una obsesión de la policía moderna desde su aparición (Neocleous, 2000). Así, en un giro característico de nuestro tiempo, aquellos percibidos como “indeseables” tales como migrantes, refugiados, los pobres, o ciertos grupos étnicos terminan siendo constituidos en meros sujetos de gobierno policial, de acuerdo a criterios que la mayor parte del tiempo coinciden con la mirada de los más ricos y poderosos (Perry y Sornoff, 1973). Si bien los mecanismos de exclusión son múltiples y complejos, los agentes de policía tienen el poder de definir en cada caso en forma *inmediata* quién puede o no ejercer derechos ciudadanos y libertades individuales.

Lejos de escapar a esta regla, Argentina aparece como una sociedad donde ni siquiera el crecimiento económico excepcional de los últimos años alcanza para revertir lo que Silvia Grinberg (2007) juzga una “decisión” im-

plícita de no hacer lugar para entre el 10 y el 20 por ciento de la población. Grinberg propone pensar a los habitantes de las villas miseria como a un caso especial de lo que Agamben (1998) denomina *homo sacer*, quienes abandonados a su propia suerte fuera de la ley y de todo cobijo o protección estatal, si quieren seguir viviendo son forzados a “asumir la responsabilidad por esta excepción” (Grinberg, 2007). Y es precisamente esta masa de excluidos que aparece como principal blanco del abuso y la violencia policiales.

En este sentido, los contrastes y contradicciones entre diferentes arenas de gobierno y aparatos estatales adquirieron especial visibilidad durante los años de la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007). Por una parte, es innegable que Kirchner convirtió los derechos humanos en una cuestión de Estado. Con apoyo del Congreso, el entonces presidente hizo posible el enjuiciamiento de los responsables por decenas de miles de desapariciones durante los años del *Proceso*. Del mismo modo, el Ejecutivo promovió medidas restaurando la independencia y el prestigio de la Corte Suprema de Justicia, así como reformas en el ámbito judicial y en las fuerzas policiales. Al mismo tiempo, sin embargo, episodios de abuso y violencia por parte de la policía continuaron sucediéndose en Argentina. Si bien hasta el presente se carece de información sistemática acerca de la calidad de las prácticas policiales, el registro de casos de violencia y de muertes a manos de la policía por parte de dos organizaciones de derechos humanos, el CELS y la Correpi, permite una aproximación preliminar. Mientras que en la región metropolitana de Buenos Aires el CELS registra una disminución en los casos de muertes por parte de la policía entre 2002 y 2006 (CELS, 2007: 185-189), para el período 2004-2007 y para todo el territorio nacional, los casos reportados por la Correpi sugieren niveles de violencia policial previamente no alcanzados en nuestra vida democrática desde 1983⁴. Las muertes arbitrarias por parte del personal policial y de seguridad exhiben un patrón claro de victimización de varones jóvenes y pobres, frecuentemente habitantes de villas miseria y otras zonas marginales. Así, paradójicamente, un gobierno

⁴ En Argentina, la violencia policial ganó visibilidad a mediados de los '90, a partir de la participación de miembros de la policía en crímenes horrendos como el asesinato del fotógrafo de la revista *Noticias* José Luis Cabezas, el atentado terrorista contra la AMIA, o en casos de “limpieza social” tales como el fusilamiento de un grupo de adolescentes en Ingeniero Budge, episodios que desde entonces comenzaron a ser sistemáticamente registrados por grupos como la Correpi y el CELS. En su informe anual de 2007, la Correpi registra 847 casos de muertes arbitrarias a manos de miembros de fuerzas de seguridad en la Argentina durante el gobierno de Kirchner, cifra que vuelve a ese gobierno el de mayor participación en el total de casos (2.560) registrados por la organización. Durante el primer año de gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en su último informe la Correpi cuenta 150 casos de asesinatos por parte de las fuerzas policiales en el país.

comprometido con los derechos humanos parece no haber podido evitar su violación sistemática por parte de sus propios agentes. Por el contrario, del otro lado del Río de la Plata, el abuso y la violencia por parte de la policía parecen más bien excepcionales, con una veintena de casos registrados en Uruguay entre 1992 y 2000 (Brinks, 2006).

Mientras que un joven oficial argentino explica que el trabajo de la policía “se trata *de los delincuentes*”, en su análisis de la cultura policial, P.A.J. Waddington (1999: 300) observa que “distinguir los criminales de entre los ciudadanos es parte de una estrategia más amplia que excluye ciertos grupos de la ciudadanía, ya que una vez que esto último es llevado a cabo el ejercicio de la autoridad puede ser ejercido sin restricciones”. Y, precisamente las voces de los policías permiten mapear el mecanismo descripto por Waddington.

“No por ser rubio de ojos celestes, no quiere decir que no se es un delincuente”. ¿Son acaso los ojos celestes parte de un fenotipo argentino de inocencia que este oficial relativiza? Tal como en este caso, las operaciones en juego en el dispositivo de acceso administrado por la policía son fundamentalmente interpretativas y hermenéuticas, posiblemente no del todo conscientes, proceden a través de oponer el estatus de delincuente al de ciudadano, diferenciando de ahí en más entre sujetos de gobierno a partir de nociones neutrales tales como *población*, *persona*, *individuo*, y especialmente “*la gente*”, categorización que opera regulando el acceso efectivo a la ciudadanía y con ella a lo propiamente humano.

En verdad, en el momento en que el agente policial hace entrar la ley en escena, las decisiones más importantes han sido tomadas ya, como la decisión de intervenir y de criminalizar al o a los individuo/s a ser involucrado/s. Es que, tal como muestran los estudios sobre discrecionalidad policial, el agente de calle “toma la mayoría de las decisiones básicas en lo que hace a actos delictivos y a las reglas, regulaciones y estatutos que se supone delimitan su propia conducta” (Perry y Sornoff, 1973: 7). De allí la importancia de los expedientes iniciados por la policía, elementos fundamentales en el proceso legal y piezas privilegiadas a través de las cuales lo ficcional se institucionaliza en la construcción del delito y de los individuos en tanto que delincuentes.

De esta manera, los policías actúan no sólo como ejecutores sino también como hacedores de políticas a cargo de producir las categorías que están destinados a gobernar. Del mismo modo que otros “burócratas callejeros” (Lipsky, 1980), ellos poseen un saber experto y continuidad en sus puestos, y ejercen discrecionalidad en la aplicación de normas. Sin embargo, el carácter único de sus prerrogativas les permite arrestar, realizar allanamientos, tocar nuestros cuerpos, restringir nuestros movimientos, usar la fuerza, dis-

poner de nuestras libertades, derechos y vidas, y construir escenarios, actores y responsabilidades a partir de la producción de sumarios y expedientes. Tal como el pobre Gregorio Videla en la antigua Buenos Aires cuyo caso refiere Osvaldo Barreneche (2006), muchos hoy, viéndose en situación de ser criminalizados sin razón aparente, han de verse tentados de decirle al policía que toma la declaración que escriba “lo que quiera”, ya que, como don Videla sabía muy bien, debido a su estatus social inferior ni su versión de los hechos ni su propia voz tenían importancia alguna.

“Nuestro comportamiento refleja nuestra comprensión metafórica de la experiencia” (George Lakoff): protegiendo y gobernando en el Río de la Plata

“La cosa es, cuando usted planta al agente en la calle, el agente comienza a interactuar” (Argentina). Comparado con una semilla, el agente de policía es descripto por este miembro de la Federal como un organismo que, a partir de afirmarse en el terreno, se expandirá desarrollando raíces y ramas. En este caso, el terreno en cuestión aparece siendo “la calle”, una de las imágenes policiales más frecuentes tanto en el habla cotidiana como en la ficción. Es que, como explica policía argentino, “los problemas están en la calle. Por lo tanto, es en la calle donde debe estar la policía”. Ahora bien, ¿qué es lo que significa exactamente plantar un agente de policía en la esquina? “Somos una prolongación del Estado” —explica un entrevistado—, otro precisa “el brazo armado”, un tercero agrega “somos el primer escalón que la gente encuentra en su relación con el Estado”, y un cuarto concluye “somos, en definitiva, aquellos que representan al Estado en las calles”. Cuando plantamos a un agente de policía, por lo tanto, lo que estamos plantando es un foco de *estabilidad*. ¿De qué modo difiere dicha construcción en ambos márgenes del Río de la Plata? En particular, ¿de qué manera las prácticas discursivas y representaciones de la democracia, la gente, y la ley de aquellos que tienen a su cargo el ejercicio del poder de policía se constituyen en indicadores de, y a la vez afectan, la gobernabilidad y la calidad democráticas?

A pesar de las diferencias en la escala del territorio, actividad económica y población, Argentina y Uruguay son dos de las naciones culturalmente más similares en Latinoamérica. Ambas sociedades confrontan desafíos que incluyen desigualdad, pobreza y exclusión crecientes, falta de posibilidades de estudio y trabajo para los jóvenes, así como espacios, instituciones y servicios públicos degradados⁵. Mucho más extensa y rica, la sociedad argenti-

⁵ El actual gobierno uruguayo ha excluido 47 casos de la ley a fin de facilitar el juzgamiento de los responsables.

na es también notablemente más desigual que la uruguaya, presenta índices de corrupción escandalosamente más altos y una calidad institucional y democrática sustancialmente más deficientes. Así, por ejemplo, si bien Argentina y Uruguay no difieren significativamente en cuanto a sus aparatos estatales, con burocracias dependientes de ministerios cuya organización jerárquica limita al personal a implementar decisiones tomadas en la cúspide de la jerarquía estatal (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2007), el clientelismo, a través de contrataciones temporarias ligadas a los partidos políticos, es más prevalente en Argentina.

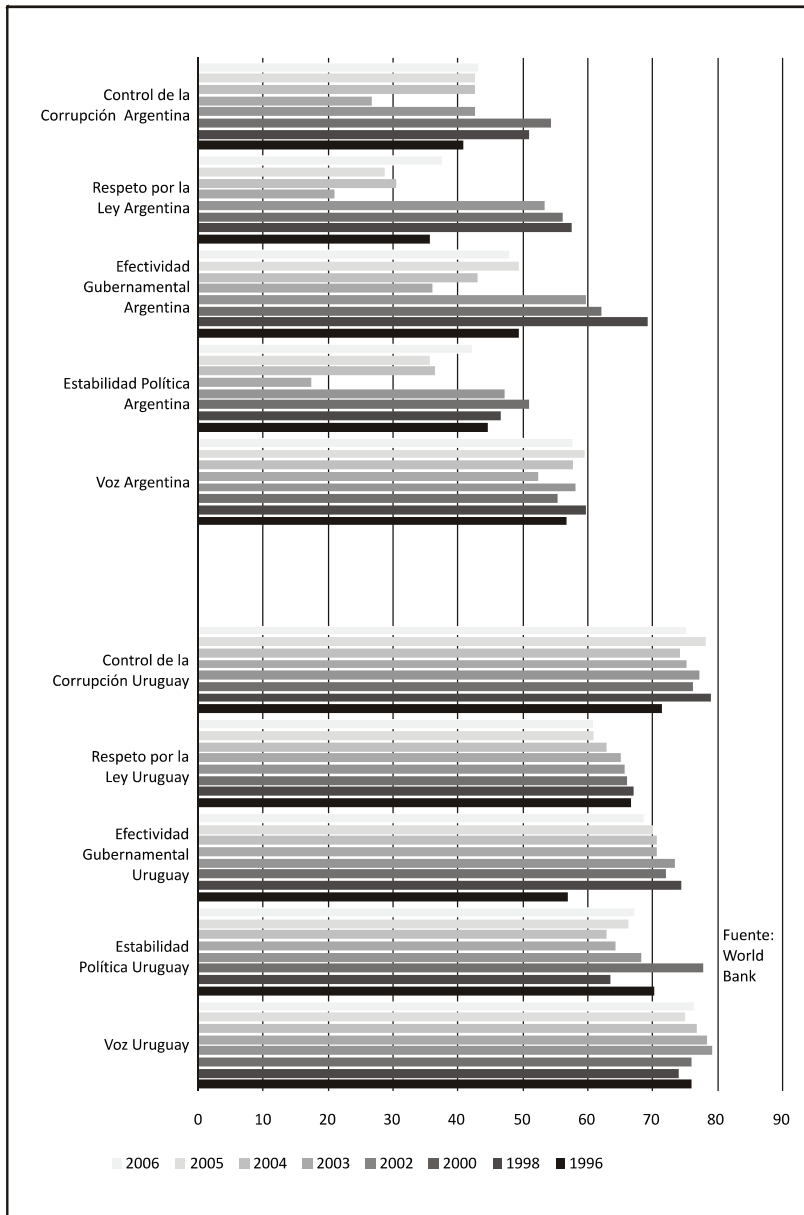
Con respecto a la organización de sus fuerzas policiales, tanto en Argentina como en Uruguay ellas dependen del Ministerio del Interior y cuentan mayoritariamente con cuerpos paralelos de oficiales y suboficiales desigualmente distribuidos a lo largo del territorio. Uruguay posee una única fuerza policial de unos 24.500 miembros repartidos en 19 distritos, mientras que en Argentina su número asciende a unos 170.000 policías distribuidos en 23 fuerzas provinciales y una nacional. Entre ellos, con 30.597 efectivos, la Policía Federal continúa siendo objeto de disputa entre la Ciudad de Buenos Aires y el gobierno federal debido a que, a pesar de haber sido aprobada por ley su transferencia a la órbita de la Capital, las modalidades específicas de implementación de dicho traspaso aún plantean un número de problemas sin resolver.

Más allá de los potenciales sesgos presentes en la construcción de todo dato, los indicadores y rankings disponibles ayudan a delinear el contexto del gobierno en ambos países. Así, el ranking de Transparencia Internacional que ordena a los países de menores a mayores niveles de corrupción, en 2007 ubica a Uruguay en el puesto 25 y a la Argentina en el 105. Coincidentemente, los indicadores sobre gobernabilidad confeccionados por el Banco Mundial⁶ ilustran las diferencias entre Argentina y Uruguay en lo que respecta al control de la corrupción, al respeto por la ley, a la efectividad del gobierno, la estabilidad política y el respeto por la voz de la ciudadanía. Para el período 1996-2006 (ver Gráfico 1), estos indicadores sugieren patrones diferenciales claros:

⁶ *Worldwide Governance Indicators*, 1996-2007. Para una descripción detallada, ver: info.worldbank.org/governance/wgi.

Gráfico 1

Indicadores de calidad de gobierno, Argentina y Uruguay, 1996-2006



Fuente: The Worldwide Governance Indicators 1996-2007, en World Bank (info.worldbank.org/governance/wgi).

Entre otras cosas, la información parece dar razón a recientes argumentos acerca del valor intrínseco de las instituciones y los recorridos institucionales. Porque si el colapso argentino de diciembre de 2001 puede explicar los bajos niveles de calidad institucional en 2002 y 2003, éste no permite en cambio justificar ni los niveles previos, también bajos, ni el menor impacto institucional de la misma crisis económica en el Uruguay.

Aquí es donde los aportes de los distintos institucionalismos, especialmente histórico y discursivo se vuelven relevantes. Tanto los patrones institucionales como las cadenas de sentidos y discursos que los articulan, contienen marcas de los conflictos y formas de violencia que sostuvieron la formación del Estado y a la vez determinan las posibilidades del gobierno presente. Así, el modo en que el acceso a la república fuera tradicionalmente restringido en la Argentina por sus elites, quienes investidas de un sentido patrimonial, desde la fundación misma de la nación (1860-1880) no dudaron en arrasar categorías enteras de la población expulsándolas de la ciudadanía incluso a través de su aniquilación física (Kalmanowiecki, 2003), marca un contraste fundamental entre Argentina y Uruguay, otrora parte de un mismo proyecto político rioplatense.

Argentina y Uruguay se separarían claramente ya en las primeras décadas del siglo XX, con la consolidación del sistema de partidos uruguayo contrastando con la irrupción del “partido militar” y la autonomía de las instituciones policiales en la Argentina a partir de 1930. Organizadas alrededor de una cultura del secreto, estas últimas abundarían en abusos, violencia, y espionaje político (Kalmanowiecki, 2000; Andersen, 2002; Tiscornia, 2004), ideando métodos de tortura como la picana, usados ya en los '30 también por los uruguayos en el tratamiento de delincuentes comunes. En los '50 y '60, bajo la influencia de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, los argentinos se perfeccionarían en métodos ilegales de contrainsurgencia de la mano de sus pares franceses y norteamericanos. Como prolongación de esta lógica, a comienzos de los '70, numerosos policías participarían en escuadrones paramilitares tales como la *Triple A*, creada por el Comisario General de la Policía Federal Alberto Villar.

Bajo la influencia de personajes como el agente policial norteamericano Dan Mitrione y con asistencia brasileña, los uruguayos no escaparon a esta suerte. En mayo de 1973, luego de una expansión gradual conocida como “el golpe de Estado más largo de la historia” (Kaufman, citado en Heinz y Fruhling, 1999) en connivencia con el presidente Bordaberry los militares uruguayos tomaron el poder, militarizaron a la policía y la incorporaron en tareas represivas que tuvieron como epicentro a las comisarias. Por años, los militares uruguayos mantuvieron unos “50.000 a 60.000 detenidos por razones políticas, en ese tiempo ‘el más alto porcentaje en el mundo’” (Heinz

y Fruhling, 1999: 225). Más de ciento sesenta ciudadanos uruguayos desaparecieron y cerca de cuarenta fueron asesinados en sesiones de tortura. En Argentina, en cambio, bajo la dictadura militar del *Proceso* (1976-1983), desapariciones forzadas y asesinatos alcanzaron decenas de miles, y las instituciones policiales proveyeron el mayor número de represores después del Ejército⁷.

Sin el necesario esclarecimiento de los hechos y el procesamiento de los miembros de las fuerzas policiales responsables por crímenes de lesa humanidad, protegidos en Uruguay desde 1986 por una ley de amnistía plebiscitada en 1989 (ahora en proceso de derogación), y en Argentina por las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y por amnistías hasta su anulación por parte del Congreso en 2003 y por la Corte Suprema en 2005, reformas inspiradas en el concepto de “seguridad ciudadana” fueron iniciadas en ambos países desde mediados de los ’90. En Uruguay, luego de la promulgación de una nueva ley (16.707) en 1995, se crearon una policía comunitaria y *centros pilotos de prevención* (Tudela, 2006b). En 1996, la ciudad de Buenos Aires derogó los edictos policiales que hacían posible a la policía arrestar y procesar a individuos en situación “predelictiva” (Chillier, Rosúa y Sain, 1998: 4) y los reemplazó con un Código de Contravenciones, posteriormente revisado, que entre otras cosas introdujo consejos barriales de seguridad. En paralelo, reformas policiales y de seguridad ciudadana fueron iniciadas en provincias como Buenos Aires o Mendoza, así como a nivel nacional.

Los estándares de confianza en la policía difieren sustancialmente en Uruguay y en Argentina. Así, a pesar de la baja de confianza de 68 por ciento en 2003 a 44 por ciento en 2005 revelada por las encuestas (Barómetro de Gobernabilidad, CIMA, en Tudela 2006b) su nivel es elevado en comparación con los de Argentina, donde un incremento de la confianza del 17 por ciento en 1998 al 26 por ciento en 2005 se ve acompañado de reclamos por desarticular los lazos entre “delincuentes, policía y políticos corruptos” (Ricardo Partissans, citado en Tudela 2006a: 50, n. 104).

En un reciente informe, el Banco Interamericano de Desarrollo caracteriza la situación uruguaya como de crisis, con endeudamiento y desempleo, con un 60 por ciento de jóvenes de más de 18 años en situación de pobreza, niños viviendo en la calle, y falta de acceso a la educación y al trabajo (Tudela, 2006b). A pesar de ello, la sociedad uruguaya exhibe mayor confianza interpersonal y ciudadana, un poder judicial comparativamente más eficaz, y una policía que, aunque quizás no mucho menos conservadora que su pares argentinos, tiende a recurrir a la violencia sólo muy excepcionalmente

⁷ “Lista de represores argentinos”, Proyecto Desaparecidos, Grupo Fahrenheit, disponible en: www.desaparecidos.org/GrupoF.

y a incorporar *a muchos más* dentro de los parámetros de la ciudadanía y la humanidad. La siguiente sección ilustra el modo en que estas diferencias se materializan en las prácticas discursivas de los agentes policiales.

Policías, metáforas y poder

“Yo creo que hay como una cierta sintonía entre lo que vos protegés y vos” (Argentina).

El impacto y alcance de las políticas aparecen predeterminados por el repertorio de metáforas y narrativas que define el estatus y por lo tanto la administración del acceso a dichas políticas por parte de los agentes policiales. Integrando el uso directo de la fuerza como ninguna otra función de gobierno, las prácticas policiales definen un terreno privilegiado para apreciar las consecuencias tangibles de las imágenes y discursos que organizan nuestra percepción, así como para iluminar las tesis de Schmidt acerca del carácter discursivo de las instituciones⁸. Las metáforas, explica Lakoff, organizan nuestro pensamiento a través de asimilar dominios conceptuales (o conjunto complejo de metáforas asociadas) en analogías que se ven convalidadas en la experiencia. Dichos sistemas metafórico-conceptuales generalmente operan de modo inconsciente y de manera automática. Cuando estas correspondencias son activadas, los sentidos pertenecientes al campo de origen se transfieren por analogía en el campo de destino. A su vez, los sistemas de metáforas con que pensamos se *materializan* en una diversidad de formas que estructuran lo real, desde objetos de uso cotidiano como termómetros o gráficos financieros, basados en la asimilación metafórica entre cantidad y altura, como en materializaciones más complejas tales como obras literarias, sueños, mitos, síntomas corporales, o en “*instituciones, prácticas sociales, leyes, e incluso política exterior* y formas de discurso e historia” (Lakoff, 1993: 241, énfasis del autor). Una vez creados, dichos objetos tornan las metáforas embebidas en ellos en parte de nuestra experiencia y la de las generaciones siguientes (Lakoff, 1993). Así, por ejemplo, entre nosotros, la metáfora que asimila los estados a personas se halla tan arraigada en la cultura como en nuestra disciplina, y nos permite atribuirles intereses, voluntad, deseos, una personalidad, amigos y enemigos, sin adentrarnos en el caso clásico de Leviatán, imagen que Carl Schmitt juzga la de mayor influencia en la teoría política occidental (Schmitt, 1963) en tanto que aún organiza nuestro entendimiento tanto como nuestras prácticas.

⁸ Expresiones, narrativas, historias, metáforas y otros tropos definen unidades de análisis alternativas a fines de capturar dichas representaciones.

En particular, para los escépticos, es importante mencionar el estudio de Terrill, Pauline y Manning (2003) como primer testeo masivo de la hipótesis de que las diferencias en el uso de la coerción resultan de los “alineamientos culturales” de los policías. En el estudio, el cruce de datos sobre uso de la fuerza en 3.223 encuentros entre ciudadanos y policías en dos ciudades de Estados Unidos y de las representaciones de los 638 policías involucrados con respecto a la población, la ley, y su propio grupo obtenidos en entrevistas arrojó una correlación estadística positiva (Terrill, Pauline y Manning, 2003: 1029). Aquellos con posiciones más cercanas al machismo, racismo, autoritarismo y tolerancia por la violencia recurrieron a la fuerza en el 61,3 por ciento de los casos, comparado con el 50,4 por ciento del resto. Entre estos últimos, quienes justificaron el uso de la violencia en las entrevistas fueron vistos recurriendo a la fuerza en el 39 por ciento de sus encuentros callejeros, en comparación de un 33,1 por ciento entre los demás (Terrill, Pauline y Manning, 2003: 1.020). Estos hallazgos evidencian una clara relación entre representaciones y prácticas policiales, especialmente en lo que refiere al uso de violencia por parte de los agentes, que convalida los hallazgos de estudios del discurso, etnográficos e interpretativos de escala necesariamente reducida. Lamentablemente, la deliberada opacidad de las instituciones policiales en el Río de la Plata no nos permite aún replicar estudios como el mencionado.

De este modo, tanto por vía más hermenéutica y cualitativa como por una vía más cuantitativa, lo policial ofrece un terreno privilegiado para explorar los modos en que metáforas e historias influyen la administración de políticas por parte de los agentes estatales. Y una de las imágenes más recurrentes en el discurso policial es el cuidado de la gente: “Si analizamos su etimología, la palabra ‘policía’ significa ‘cuidar a la gente’” —explica un comisario—. La policía está para proteger, orientar, educar y liderar a la gente, para evitar que la gente se confunda y descarrile. “El policía es el hombre que detiene al delincuente, el que contiene a la víctima, es el que contiene al hombre que perdió absolutamente todo” (Argentina). A fin de realizar tareas como éstas, es en primer lugar necesario distinguir honestos de delincuentes, víctimas de victimarios, los amigos de la policía de sus enemigos. En su acepción más general, la gente, por lo tanto, aparece como un enigma que encierra diversas y opuestas categorías a desentrañar.

En sus términos actuales, la deshumanización del *delincuente* parece haberse consolidado al hilo de la oposición de dos imágenes —ahora relativamente desdibujada— que dominara la constitución del campo de la seguridad en esta última década en Argentina, las de *mano dura* y *garantismo*. El término *garantismo*, de origen jurídico, comenzó a circular en los periódicos en 1998 connotando una preocupación exagerada por el proceso legal y los

derechos individuales. La crítica policial por dicha preocupación por “los derechos del imputado” (Argentina) se expresa en algunos tropos característicos, como aquellos que apelan a la imagen de las manos. Las manos como manos capaces de poner orden, como manos justicieras, aparecen por ejemplo en las quejas de algunos agentes callejeros acerca de verse con sus “manos atadas” debido a iniciativas que limitan las prerrogativas policiales en algunos distritos. Por el contrario, allí donde tales restricciones no existen, pueden aplicarse prácticas y políticas de “mano dura”. Imágenes como éstas presuponen la necesidad de contar con medios no limitados por la ley en la tarea policial de lidiar con los delincuentes, quienes en opinión de algunos policías no debiesen ser protegidos ni por el derecho ni por las declaraciones de derechos humanos: “Si yo al delincuente le doy mayores beneficios que al honesto”, explica un oficial, sugiriendo que esto es lo que se hace en Argentina, en verdad estoy estimulando la delincuencia, de modo tal que, observa una mujer policía, “en estos días, sólo los delincuentes tienen derechos humanos”.

Este apego por los derechos, que la voz de un entrevistado encabezando este escrito llama “el fundamentalismo de los derechos humanos”, atribuido por un comisario de la bonaerense a la “izquierda caviar”, es decir a aquellos cuya posición de clase privilegiada les permite ser progresistas porque no están expuestos a la inseguridad como otros, más humildes, frágiles y en peligro, sugiere cuán injusta puede ser la gente en la mirada del policía.

En última instancia, tal como expresa un comisario a continuación, esta crítica sugiere una correlación positiva entre democracia, derechos, anomia, y delincuencia:

“De la libertad nos fuimos al libertinaje... ¿no?... Es muy fácil: todos buscamos tener derechos. Y hoy en día, sólo tiene un derecho humano el que es delincuente. Pero el honesto, el vecino común, el ciudadano común, no tiene derecho humano. No tiene el derecho humano mínimo de transitar por una calle. Y si a un delincuente, un policía se extralimita y le pega una cachetada, viene la agrupación de derechos humanos y lo defienden. Pero si a un vecino le pegan un tiro a un hijo, nadie lo viene a defender. Nadie” (Argentina).

O bien, como sugiere otro, si “el delincuente tiene mejores condiciones que el honesto” no sólo “voy a tener mucho más delincuentes”, sino que estamos ante una verdadera “demagogia estructural” que lleva a “la pérdida de la democracia”.

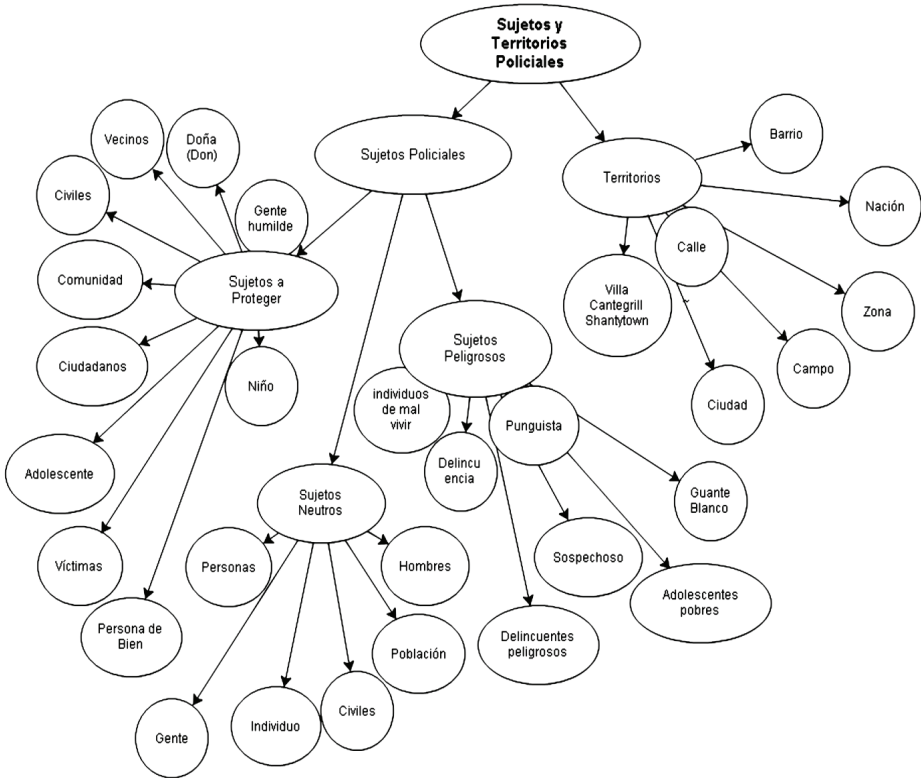
Al nivel de las prácticas concretas, oposiciones tales como la de vecino y delincuente articulan la transformación de términos inicialmente neutros

de lo humano en una serie de categorías morales que resulta en sujetos juzgados valiosos, dignos de derechos, protección y ciudadanía, y en otros cuyas vidas son caracterizadas ya como de menor valor, ya como carentes de valor alguno, monstruosas e inhumanas, los cuales se asume deben ser neutralizados, destruidos o puestos bajo formas prepolíticas de gobierno *policial*.

La Figura 1 presenta las categorías más frecuentemente utilizadas por los policías entrevistados en ambos países. El término *gente* se usa tanto en un sentido neutro y descriptivo como en sentido positivo. En esta acepción preliminar, la gente es descripta en términos similares a los que se suele usar al hablar de niños pequeños. Caracterizada como impredecible, añorada, peligrosamente inocente, naturalmente irresponsable, olvidadiza, caprichosa, haragana, la gente necesita ser educada y orientada. “Yo enseño, yo le he enseñado a la gente”. Los policías deben así, por ejemplo, “hacer que la gente entienda que los derechos de uno terminan allí donde comienzan los derechos del otro”. La gente no es mala pero se halla siempre al borde de serlo, y puede tornarse imposible de predecir, “puede siempre reaccionar de manera diferente”. Así, por ejemplo, si por un lado “no les gusta respetar los semáforos”, por otro lado la gente es naif, y puede ser fácilmente engañada por estafadores y delincuentes, por lo cual las voces de los entrevistados dejan claro que la gente necesita a la policía. A veces, la gente no entiende, o entiende mal, o entiende sólo parcialmente, como cuando “ve a la policía como la respuesta”, mientras que en verdad “el policía es sólo un intermediario”. En definitiva, la gente parece ser o no muy inteligente, o demasiado ingenua, tal como sugiere la frecuente alusión policial “la gente no tiene idea...”. Parece claro, en cambio, que los policías sí.

En cualquier caso, para “neutralizar la proliferación del delito” y evitar que personas en principio buenas se conviertan en delincuentes, la policía debe estar allí donde sea necesario. “Hay un punto en el cual el chico honesto ve que el otro que es un delincuente siempre tiene plata, y se pregunta: ‘¿por qué vivir de esta manera...?’”. Éste es, evidentemente, uno de los momentos en los cuales la pedagogía policial aparece como imprescindible. Ahora bien, algunas personas se resisten a ser conducidas por el buen camino: “Creo que hay un mínimo porcentaje de gente que hace que esto no funcione”. Y otras son irrecuperables, muchos policías argentinos sugieren, en relación con lo cual algunos evocan la posibilidad de la pena de muerte.

Figura 1
Sujetos y Territorios Policiales



“He conocido muy buena gente, pero también gente muy mala”; aquí, la construcción de los sujetos policiales se torna más explícita. Por un lado aparece la “gente que trabaja, que es normal”, y por otro lado la “gente que comete delitos”, que este entrevistado interpreta como provenientes de “familias desestructuradas, con fracasos escolares, con drogas...”.

Afortunadamente, la mayoría de las veces, ante el buen ejemplo y la buena conducción, la gente se comporta y responde, “respeta y obedece, en general obedece a la policía” y se muestra dispuesta a colaborar ya sea realizando denuncias o sirviendo como testigos. “Todo depende de tu propio entusiasmo y de cómo pedís las cosas”. Pero la gente también se desilusiona, asusta y desmoraliza muy fácilmente. En síntesis, la gente es débil, inestable, negadora, e irresponsable, y les encanta culpar a otros, especialmente a los policías. A veces, la gente se pone insistente y molesta, como es el caso de “quienes insisten con *eso* que pasó muchos años atrás”, es decir la dictadura

militar del *Proceso*, es decir la tortura y los campos clandestinos y las desapariciones del *Proceso*. Y la complicidad policial con el *Proceso*.

En su acepción positiva, la expresión *gente* aparece generalmente asociada con otras tales como “persona” o la tan utilizada “vecinos”, y evoca las de tiempos coloniales, “gente decente”, que por entonces comprendía sólo a los miembros de las élites españolas o criollas, quienes eran tratados con respeto y cuya palabra bastaba como testimonio para condenar a miembros de categorías sociales (y por lo tanto también morales) inferiores. Por entonces, Barreneche (2006: 41) observa, “la calidad del acusado” era determinante. Cuanto más baja dicha calidad, más probable era que un acusado fuese sometido a la tortura. Evocando cierta continuidad con aquéllas tradiciones, la figura del *vecino*, tal como Eilbaum (2004) y otros investigadores han mostrado, define entre nosotros el sujeto de protección policial por excelencia. Es él en quien la institución policial piensa a la hora de atender, cuidar, y proteger, así como con quien se imagina a sí misma entrando en relación en el marco de recientes propuestas de foros de participación comunitaria, implementados tanto en Montevideo como en la ciudad y la provincia de Buenos Aires. Mientras que los policías son también *gente*, ellos difieren de “la gente común” por sus prerrogativas, sus deberes y su instinto: ser policía lo dota a uno de cierta clarividencia y poderes especiales, aunque también lo enfrenta a desafíos y tentaciones mayúsculos, frente a los cuales “el policía tiene que pensar como un delincuente, para poder actuar o decir ‘este lugar es factible de robar’; *bueno, pero no hacerlo*”. Ser policía es por lo tanto más que ser “gente común”. El hecho de que los policías estén obligados a portar su arma reglamentaria las 24 horas (“estado policial”) revive la imagen de heroísmo policial como la de hombres (*hombres*, sí) comunes a cargo de una tarea sobrehumana de combatir el mal en nuestra sociedad, ya que “uno no deja de ser policía nunca. Ni cuando está descansando”.

En Argentina, la categoría de “delincuente” emerge en las antípodas de la noción de “gente” y está sujeta a un proceso de deshumanización en tanto que condensación última de aquellos representados como sujetos peligrosos (ver Figura 1). En el relato de varios entrevistados, el drama policial del bien contra el mal se libra en “la inteligencia del delincuente contra la inteligencia de un policía”. En lo que respecta a la intensidad del antagonismo, que en Argentina se describe como creciente —“ahora nos avasallan, la forma es avasallante, la forma en que piensa el delincuente”— la noción de *delincuente* evoca el concepto de enemigo de Carl Schmitt. A diferencia del enemigo schmittiano, sin embargo, el delincuente no es un par, no es un igual, no es realmente humano, sino sólo un obstáculo a la labor policial. Y dichos obstáculos, toda vez que su proliferación no puede ser evitada, deben ser neutralizados o destruidos.

La existencia del delincuente es a la vez indicador de la necesidad y del fracaso del poder policial, ya que “si la policía cumpliera con total éxito su

función, no tendría que haber delincuentes para arrestar”. Sólo muy excepcionalmente en Argentina palabras tales como *gente* o *persona* son utilizadas en referencia a quienes amenazan el orden, como en el caso de “gente que anda robando”, “personas criminales”, o en la descripción de sospechosos, en tanto que “la mayoría de las personas delincuentes caminan alrededor, en sentido contrario al que circulan los vehículos por ejemplo”. No sólo estos usos son muy raros, sino que sugieren un uso eufemístico, especialmente de parte de aquellos que justifican posiciones de “mano dura”.

Precisamente, es la descripción del tratamiento de los delincuentes la que más elisiones y eufemismos convoca: “convengamos que sentando en una silla de algodones a un delincuente y preguntándole ‘usted robó?’ Y... no le va a decir que sí!”, porque —observa otro comisario— “nunca encontré un delincuente que diga ‘yo fui’”; sin embargo, “...usted necesita *interrogar* al delincuente”, dice un policía intentando justificar por qué los defensores de los derechos humanos simplemente no entienden los requerimientos de la labor policial, sugiriendo además que interrogar involucra un uso sólo borrosamente legal de la fuerza. Dicha conjunción aparece también en reflexiones autocríticas por parte de miembros de la policía. Así, por ejemplo, un joven oficial explica: “Yo no puedo tratar a la gente como si fuesen enemigos, incluso si son delincuentes”, y un experimentado comisario explica:

“... Si yo mato a un delincuente y estamos en un enfrentamiento... o el delincuente me mata a mí, son las reglas del juego. Si yo ejecuto a un delincuente por el hecho de saber que es un delincuente, creo que me he equivocado muy feo. No soy un policía, sino que soy un delincuente yo” (Argentina).

Ambos casos implican una toma de distancia de reglas no escritas tales como las propuestas por Brinks (2006). Si bien mis entrevistados argentinos hacen múltiples referencias a la imperiosa necesidad para los policías de ajustarse a las leyes y procedimientos, las otras voces son claramente reconocibles de un modo que no lo son en Uruguay.

Si gobernar es siempre gobernar un territorio, el gobierno policial no constituye una excepción, en tanto que los individuos son siempre leídos y categorizados dentro de coordenadas espaciales. “Si la policía pudiera recuperar la vereda, la calle en ese sentido, recuperaría la ciudad, la comunidad”. La vereda como clave para recuperar a la ciudad y a su gente. Pero, ¿de qué y de quién? La referencia evoca la cruzada moral fundante de lo policial. “He visto lo más bajo, lo más notable, he visto todo. En la calle, en la ciudad, en los pueblos”. Independientemente de la escala, tanto el territo-

rio como las imágenes del gobierno policial son eminentemente urbanos. Es en la ciudad donde lo más bajo se exhibe y donde las batallas morales tienen lugar.

Tal como un argentino observa, “Si usted advierte que está poniendo en la calle una persona con autoridad para regular los derechos constitucionales de los ciudadanos”, dicha persona, explica el entrevistado, debe exhibir “niveles de perfección... tiene que haber un lado immaculado en todo esto”. Es que, como es sugerido, la pelea policial contra el mal requiere de sus mejores exponentes. Es aquí donde el policía revela su naturaleza de héroe moral, al modo en que es representado en películas clásicas como *The Naked City* (1949) (y probablemente en ninguna película argentina de las últimas décadas, tal como observan, entre enojados y frustrados, la mayor parte de mis entrevistados). El policía se erige en el hombre (*hombre*, sí) encargado de recoger los desechos sociales, en aquél que necesita ver todo, incluso lo más bajo y repugnante, entrar en contacto “con la miseria humana” a fin de proteger y rescatar a “la gente” de la contaminación social y moral que requieren ser permanentemente identificadas y eliminadas.

En las narrativas policiales el lugar adquiere propiedades morales. Tal es el caso de las villas miserias “donde desaparece esa noción de pertenencia, desaparece el Estado” y donde muchos parecen en riesgo de convertirse al estilo de vida de los delincuentes. Como un oficial expresa, se trata de “barrios de donde viene el origen de todos estos chicos delincuentes”. Así, si la distinción entre “la vereda de enfrente y ésta, nuestra vereda” alude a la oposición entre el bien y el mal, la localización adquiere connotaciones morales literales: “Los delincuentes aparecen en esos lugares, no porque todos los que viven en las villas sean delincuentes, sino porque los delincuentes las usan como refugio; tienen inclusive hospitales adentro, es un espectáculo”.

Si bien también entendiendo su función principal como la de combatir la delincuencia, los policías uruguayos tienden a caracterizar como ciudadanos tanto a los individuos con los que tratan como a sí mismos. Los argentinos, en cambio, de modo que parece guardar un paralelo con la tendencia que Christopher Wilson reconoce en Estados Unidos a partir de los '80, raramente trascienden la categoría de “civiles”, término que remite a un mero contraste con lo militar (Wilson, 2000). “Civil” es meramente aquél que no es un militar, una versión disminuida del ciudadano entendido como miembro pleno de una comunidad política. Ahora bien, en tanto que las fuerzas policiales argentinas son en verdad civiles, el uso de la palabra es o bien redundante o más bien sugiere una identificación construida en referencia a lo militar, que los diferencia del resto de nosotros apelando a una posición de mayor poder y que, por último, los lleva a negarse a sí mismos la posibilidad de la vida política en el sentido clásico del término. Una diferencia saliente entre los policías uruguayos y los argentinos consiste en la mayor

extensión de tropos de ciudadanía por parte de los primeros incluso en referencia a quienes son caracterizados como delincuentes tanto como a ellos mismos.

Ciudadanía, como sabemos, implica ideas y participación políticas. Tal como lo expresa este comisario uruguayo, “Aquí hay gente con todo tipo de ideas políticas... Yo no conozco la afiliación política de mi personal, nunca pregunto, ni mis superiores me preguntan a mí”. En las voces de mis entrevistados, los policías uruguayos se presentan a sí mismos como ciudadanos con ideas políticas propias y con posiciones de un rango de variación impensable para policías argentinos. Los primeros también parecen tener más confianza en la democracia, en la voluntad popular, en sus vecinos, y en la capacidad de sus subordinados que sus pares argentinos. Así, por ejemplo, el mismo comisario observa, “En la policía, todos necesitan pensar, desde aquellos en los niveles más bajos hasta aquellos ubicados en los más altos”.

Otra nota distintiva de los policías uruguayos, inclusive entre aquellos que se identifican políticamente como conservadores, es su rechazo político por los “milicos”, los militares, por quienes ellos dicen haber sido usados durante la dictadura, y con quienes —al menos en el marco de una entrevista confidencial— admiten, y lamentan, compartir la grave responsabilidad de haber sostenido un gobierno en contra de la voluntad popular. Este malestar se extiende al rechazo de ser llamados “milicos” ellos mismos. Si bien los argentinos también diferencian claramente su labor de la de los militares, mientras que el recambio generacional de las cúpulas ha comenzado a habilitar narrativas diferentes, con la excepción de algunos oficiales jóvenes o de casos excepcionales entre los mayores, tales como el de un comisario que renunció a la policía durante el *Proceso* para ser luego reincorporado durante el gobierno de Alfonsín, todos mis entrevistados defienden o aceptan términos tales como “guerra contra la subversión” establecidos por la dictadura. En contraste, un alto comisario uruguayo sugiere, mientras que los policías son necesarios para preservar el orden cívico, los militares no lo son: “El militar está para algo que no debería estar en las sociedades humanas modernas, que es la guerra... Creo que países pequeños como el Uruguay podrían darse el lujo de prescindir de sus militares, porque no tienen hipótesis de guerra”.

Significativamente, los policías uruguayos se ven a sí mismos como *trabajadores*, especialmente desde que el gobierno del Frente Amplio habilitara la sindicalización policial, de un modo que parece simplemente impensable en Argentina: “El sindicato —razona un uruguayo— lo que ha mejorado es que ahora, por ejemplo, la ciudadanía sabe de las carencias del policía en sí, sabe de la falta de respeto que hay contra el policía, los abusos”. La identidad de los policías uruguayos en tanto que ciudadanos y trabajadores pare-

ce clara “con el sindicato, lo que es el sindicato, ahora que estamos sindicalizados lo que estamos haciendo es política”. Entre los argentinos, en cambio, a pesar de su constante referencia a sus bajos salarios y a deficientes condiciones de trabajo, la idea de verse a sí mismos disputando elecciones en un sindicato, yendo a una huelga o llevando a cabo una protesta callejera tiende a resultar intolerable.

Tanto el delito como la pobreza aparecen ante los policías uruguayos como problemas sociales de los que ellos mismos no escapan: “Aquí hay mucha gente en la policía que es pobre... es un tema”. Si bien esta mirada está presente entre los argentinos, la interpretación *moral* de la pobreza aparece como dominante, como lo expresa este *bonaerense*:

“Básicamente, me parece que el delito nace de la familia, no creo que esté emparentado el tema de la miseria, o de la necesidad económica, con el delito, porque... eh... Yo personalmente he nacido en una cuna pobre, muy pobre, y nunca he delinquido, todo lo contrario, me he inclinado por la seguridad.”

En suma, una mayor extensión de tropos de ciudadanía en referencia a la gente, inclusive a aquellos considerados delincuentes, en el Uruguay, así como a los policías mismos, contrasta con términos de carácter paramilitar como “civiles” en lugar de “ciudadanos” y con una significativa deshumanización de los “delincuentes” entre los policías argentinos. De este modo, unas pocas metáforas ofrecen una clave de comprensión de modalidades alternativas de aplicación de un mismo dispositivo de diferenciación entre ciudadanos honestos y delincuentes, con consecuencias tanto en el rango de los sujetos que construyen como en el grado de violencia que admiten contra aquellos que son excluidos.

Democracia, gobierno y policía, micro y macro: a modo de conclusión

“¿Leíste el Martín Fierro? Hay un par de estrofas que son pero de un realismo tal cual, y es así como se siente la gente. El individuo siente que la norma está hecha para el pobre, no para todos, que la justicia no es pareja para todos. Que hay justicia para pobres y hay justicia para ricos” (Argentina).

En esta comunicación, me propuse identificar uno de los mecanismos a través del cual la inclusión y exclusión *de facto* de la ciudadanía, y por lo

tanto de la república, son (re)producidas cotidianamente en la forma de prácticas policiales.

Nuestros regímenes políticos podrán haber sido democratizados, pero el Estado sobre el que se implantan es aún el Leviatán, articulado en torno a la exclusión de algunos a través de mecanismos de seguridad que prometen proteger al resto de estos últimos y que no distinguen “entre indigente y delincuente” —como observa Arendt (1946)— los cuales son permanentemente empujados hacia afuera. Basado en la figura del ciudadano, el gobierno democrático no ha logrado (¿aún?) eliminar dichas barreras prepolíticas, administrativas y policiales que, emplazadas a lo largo y a lo ancho del aparato estatal, constantemente reproducen violencia y exclusión y que en verdad, tal como Arendt anticipara, parecieran haberse extendido entre nosotros.

Operando alrededor de un conjunto de metáforas y otros recursos retóricos que hacen las veces de operadores ideológicos y prácticos, dichas políticas informales ofrecen pistas para la comprensión de las formas de gobierno directo emplazadas en la base del aparato estatal. En Argentina, reimpulsado en la última década a partir del tropo de la inseguridad, dicho dispositivo de gobierno policial alcanza un grado de deshumanización de aquellos caracterizados como delincuentes y de legitimación del uso ilegal de la violencia no vistos del otro lado del río, al punto que sugiere la necesidad de reconsiderar la noción misma de *régimen* a fin de diferenciar sus capas y modalidades.

¿Pueden las imágenes que articulan las prácticas discursivas de los policías entenderse como una materialización de tradiciones más o menos autoritarias de gobierno?

En sus distintas variantes, y con el aporte de lo discursivo (Schmidt, 2008), las tradiciones recientes del institucionalismo dentro de la disciplina prometen hacernos avanzar en la comprensión de las distintas arenas, niveles y regímenes de gobierno y de las formas en que ellos se entrelazan. Y tanto los estudios institucionales como los de democratización en Latinoamérica como aportes de la teoría política contemporánea convergen en sugerir la necesidad de identificar los modos en que las prácticas de gobierno directas a manos de funcionarios tales como los policías inciden, desde lo local y cotidiano, en la redefinición de los regímenes o formas de gobierno. Especialmente, el estudio de las formas de gobierno policial llama a identificar formas específicas de administración de la vida por parte del Estado, o la necesidad de explicitar la dimensión biopolítica de los regímenes de gobierno.

A pesar de los tropos que inspiran muchas de las reformas policiales, una persistente sensación de inseguridad, amplificada por los medios y ahora regularmente relevada en encuestas, fue generando apoyo por un aumento

de las prerrogativas policiales y por políticas criminales y policiales más represivas. Si para el caso de Uruguay, el BID juzga que “no existe una política” de seguridad, sino sólo iniciativas insuficientemente coordinadas por el Ministerio del Interior, es claro que en ambos países se está lejos de lograr un consenso en materia de políticas de seguridad ciudadana. Así lo sugieren los frecuentes cambios y retrocesos de que viene siendo objeto el gobierno de la seguridad, como se puede ver en el injustificado abandono de las reformas lideradas por el Dr. León Arslanian en la Provincia de Buenos Aires.

En este incierto devenir, el impacto de las políticas aparece predeterminado por el repertorio de representaciones que articulan el discurso de agentes emplazados en los puntos terminales del aparato estatal tales como los policías. Considerando sus consecuencias dramáticas e inmediatas en la preservación de la vida y en el acceso a la ciudadanía, el ejercicio del poder policial debe ser incorporado como una dimensión más en el estudio de los regímenes de gobierno, especialmente en vistas a cómo diferentes formas de administración de la vida embebidas en las prácticas policiales condicionan el horizonte de la vida y el gobierno democráticos. Para los expertos hacedores de políticas, ello plantea la necesidad de incorporar la consideración y el estudio de estos procesos fundamentalmente discrecionales y hermenéuticos que tienen lugar en la bases mismas del Estado. Un abordaje comparativo de las prácticas policiales y de las respuestas institucionales a lo policial que desagregue unidades territoriales regionales y locales por tanto se impone a fin de indagar necesidades y posibilidades del gobierno democrático. Ya que, sin descuidar la importancia de leyes, regulaciones y políticas, los desafíos y condiciones de las prácticas directas de gobierno en los encuentros entre ciudadanos y agentes del Estado necesitan ser iluminados en tanto que territorios donde se libran y continuarán librando luchas decisivas por el futuro de la democracia.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio (1998). *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford, Stanford University Press.
- Agamben, Giorgio (2000). “Sovereign Police”, en Agamben, Giorgio, *Means Without Ends: Notes on Politics*, Londres, University of Minnesota Press.
- Andersen, Martín Edwin (2002). *La Policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Annan, Kofi A. (2000). *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, Nueva York, Naciones Unidas.

- Arendt, Hannah (1946). "Imperialism: Road to Suicide. The Political Origins and Use of Racism", en *Commentary*.
- Arendt, Hannah (1948). "The Concentration Camps", en *Partisan Review*, Vol. 15, N° 7.
- Arendt, Hannah (2003). "The Perplexities of the Rights of Man", Baehr, Peter R. (ed.), *The Portable Hannah Arendt*, Londres, Penguin Books.
- Armony, Ariel (2004). *The Dubious Link. Civic Engagement and Democratization*, Stanford, Stanford University Press.
- Balibar, Étienne (2001). "Outlines of a Topography of Cruelty: Citizenship and Civility in the Era of Global Violence", en *Constellations*, Vol. 8, N° 1.
- Barreneche, Osvaldo (2006). *Crime and the Administration of Justice in Buenos Aires, 1785-1853*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- Bevir, Mark (2006). "How Narratives Explain", en Yanow, Dvora y Peregrine Schwartz-Shea (eds.), *Interpretation and Method*, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Brinks, Daniel M. (2006). "The Rule of (Non)Law: Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina", en Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (eds.), *Informal Institutions & Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Caldeira, Teresa y James Holston (1999). "Democracy and Violence in Brazil", en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 41, N° 4.
- Cameron, Lynne (2007). "A Discourse Dynamics Framework for Metaphor", *Researching and Applying Metaphor (RaAM)*, disponible en: www.raam.org.uk
- Canaletti, Juan Carlos (2005). "A foja cero: averiguación de antecedentes, edictos, códigos de faltas. Las mil y una formas de ir 'en cana'", en diario *Clarín*, 6 de septiembre.
- CELS (2007). "Políticas de seguridad, violencia policial y desafíos institucionales en un escenario volátil", en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI.
- Centeno, Miguel Ángel (2003). "Limited War and Limited States", en Davis, Diane E. y Anthony W. Pereira (eds.), *Irregular Armed Forces and their Role in Politics and State Formation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Chevigny, Paul (1995). *The Edge of The Knife. Police Violence in the Americas*, Nueva York, The New Press.
- Chiller, Gastón, Fernando Rosúa y Marcelo Sain (1998). *Las reformas policiales en la Argentina*, Buenos Aires, CELS.
- CONADEP (1984). *Nunca más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, Buenos Aires, Eudeba.
- Dahl, Robert (1990). *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press.
- Davis, Diane E. (2003). "Contemporary Challenges and Historical Reflections on the Study of Militaries, States, and Politics", en Davis, Diane E. y Anthony W. Pereira (eds.), *Irregular Armed Forces and their Role in Politics and State Formation*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Davis, Diane E. y Anthony W. Pereira (eds.) (2003). *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Diamond, Larry (1997). "Is the Third Wave of Democratization Over? An Empirical Assessment", Working Paper #236, Kellogg Institute, disponible en: www.nd.edu/~kellogg/WPS/237.pdf
- Dubber, Markus D. (2005). *The Police Power: Patriarchy and the Foundations of American Government*, Nueva York, Columbia University Press.
- Eilbaum, Lucía (2004). "La policía 'al servicio de la comunidad': tradición policial y vientos de cambio", en Tiscornia, Sofía (ed.), *Estudios en antropología jurídica. Burocracias y violencia*, Buenos Aires, Antropofagia.
- Ezrahi, Yaron (1995). "The Theatrics and Mechanics of Action: the Theater and the Machine as Political Metaphor", en *Social Research*, Vol. 62, N° 2.
- Foucault, Michel (1979). "Omnis et singularim. Towards a Criticism of 'Political Reason'", The Tanner Lectures on Human Values, Stanford University, 10 y 16 de octubre, disponible en www.tannerlectures.utah.edu/lectures/documents.
- Foucault, Michel (1991). "Governmentality", en Burchell, Graham, Colin Gordon y Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Foucault, Michel (2007). "March 29, 1978", "April 5, 1978", en Foucault, Michel, *Security, Territory, Population, Lectures at the Collège de France*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Grinberg, Silvia (2007). "Pedagogical Risk and Governmentality: Shanty Towns in Argentina in the 21st Century", trabajo presentado en Risk and Rationalities Conference, Economic & Social Research Council, 29-30 de marzo.
- Heinz, Wolfgang S. y Hugo Fruhling E. (1999). *Determinants of Gross Human Rights Violations by State and State-sponsored Actors in Brazil, Uruguay, Chile, and Argentina*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers.
- Helmke, Gretcehn y Steven Levitsky (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", en *Perspectives on Politics*, Vol. 2, N° 4, diciembre.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (eds.) (2006). *Informal Institutions & Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Kalmanowiecki, Laura (2000). "Origins and Applications of Political Policing in Argentina", en *Latin American Perspectives*, Vol. 27, N° 2.
- Kalmanowiecki, Laura (2003). "Policing the People, Building the State", en Davis, Diane E. y Anthony W. Pereira (eds.), *Irregular Armed Forces and their Role in Politics and State Formation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lakoff, George (1993). "The Contemporary Theory of Metaphor", en Ortony, Andrew (ed.), *Metaphor and Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lakoff, George y Mark Johnson (2003). *Metaphors We Live By*, Chicago, University of Chicago Press.

- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, Steven y Michael Musheno (2003). *Cops, Teachers, Counselors. Stories from the Front Lines of Public Service*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Naciones Unidas (2003). *Human Security Now*, Commission on Human Security, Nueva York, Naciones Unidas.
- Neocleous, Mark (2000). *The Fabrication of Social Order: A Critical Theory of Police Power*, Londres, Pluto Press.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, N° 128.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz (2007). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Cambridge, Harvard University Press.
- Perry, David C. y Paula A. Sornoff (1973). *Politics at the Street Level: The Select Case of Police Administration and the Community*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Pinheiro, Sérgio (1997). "Democracies Without Citizenship", en *NACLA Report on the Americas*, Vol. 30, N° 2.
- Robinson, Cyril D. y Richard Scaglion (1987). "The Origin and Evolution of the Police Function in Society: Notes Toward a Theory", en *Law and Society Review*, Vol. 21, N° 1.
- Rueschemeyer, Dietrich, Eveline Huber Stephens y John D. Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Schmidt, Vivien A. (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 11.
- Schmitt, Carl (1963 [1932]). *La notion de politique*, París, Calmann-Lévy.
- Skocpol, Theda (1979). *States & Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sozzo, Máximo, Gustavo González, Leandro Corti, Ramiro Tavella, Verónica Aimar, Augusto Montero, Gamal Taleb y Vanina Ferreccio (2005). "¿Más allá de la disciplina policial? Transformaciones en los mecanismos de control interno de la actividad policial en la Provincia de Santa Fe", en Sozzo, Máximo (dir.), *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Stokes, Susan C. (2006). "Do Informal Rules Make Democracy Work? Accounting for Accountability in Argentina", en Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Terrill, William, Eugene A. Pauline y Peter K. Manning (2003). "Police Culture and Coercion", en *Criminology*, Vol. 41, N° 4, noviembre.

- Tilly, Charles (1985). "War Making and State Making as Organized Crime", en Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (2003). "Armed Force, Regimes, and Contention in Europe since 1650", en Davis, Diane E. y Anthony W. Pereira (eds.), *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tiscornia, Sofía (2004). "Entre el imperio del 'Estado de policía' y los límites del derecho. Seguridad ciudadana y policía en Argentina", en *Nueva Sociedad*, N° 191, mayo-junio.
- Tudela, Patricio (2006a). "Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – Argentina. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana", Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en www.idbdocs.iadb.org/wsdocs.
- Tudela, Patricio (2006b). "Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana–Uruguay", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Waddington, P.A.J. (1999). "Police (Canteen) Sub-Culture. An Appreciation", en *British Journal of Criminology*, Vol. 39. N° 2.
- Wilson, Christopher (2000). *Cop Knowledge: Police Power and Cultural Narrative in Twentieth-Century America*, Chicago, University of Chicago Press.
- Yanow, Dvora (2006). "Thinking Interpretatively: Philosophical Presuppositions and the Human Sciences", en Yanow, Dvora y Peregrine Schwartz-Shea (eds.), *Interpretation and Method*, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Yanow, Dvora y Peregrine Schwartz-Shea (eds.) (2006). *Interpretation and Method*, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Young, Gerardo (2006). *La Side. La Argentina secreta*, Buenos Aires, Planeta.

Palabras clave

policía – dispositivo – metáforas – biopolítica – ciudadanía

Key words

police – dispositif – metaphors – biopolitics – citizenship

Abstract

Police practices constitute a direct form of governance that qualifies the reach of policies and the quality of democratic institutions. Based on interviews with police officers in Argentina and Uruguay, this essay identifies a discretionary and hermeneutic dispositif of government that classifies individuals into categories to be alternatively included in and excluded from citizenship, thus regulating the access and extension of the political regime.