

Protección policial y política en la provincia de Buenos Aires.

Dewey Matias.

Cita:

Dewey Matias (2010). *Protección policial y política en la provincia de Buenos Aires. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/193>

«Protección policial y política municipal en la provincia de Buenos Aires»

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

“Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario”

Buenos Aires, 28-30 de Julio de 2010

La presente ponencia es de carácter preliminar. Dado que al momento del envío del presente texto me encuentro procesando información del trabajo de campo, con excepción del título, la versión que será pronunciada durante el congreso puede contener modificaciones.

Durante la entrevista que le realicé en diciembre de 2009, el ex Subsecretario de Investigaciones e Inteligencia Criminal durante la gestión de León Arslanian me dijo: nosotros investigamos la actividad de cada comisaría y llegamos a la conclusión de que en muchos distritos de la provincia de Buenos Aires, la policía regula el delito, es decir, determina cuánto y cómo se roba. Esto significa, sin más, que la policía opera en connivencia, en acuerdo con los delincuentes. Un ejemplo de esta regulación del delito es el robo de automóviles: éstos se roban y luego se desarman para vender las diferentes partes, ya sea en el mercado interno y o el externo. Para eso cada comisaría permite a los delincuentes determinada cantidad de robos por mes y eso varía conforme a dos variables: primero, las necesidades financieras de la estructura jerárquica de la policía y, segundo, de la tolerancia de las compañías de seguros. Ahora bien, ¿Qué significa este acuerdo entre la policía y los delincuentes?, ¿simplemente corrupción? Mi exposición del día de hoy tiene por finalidad presentar la investigación que he comenzado en enero del 2010 en el GIGA Institut y con la cual intento responder a estos interrogantes. La tesis que quiero demostrar al finalizar la investigación es la existencia de industrias de la protección, es decir, empresas sui generis cuyo negocio es la venta de protección a delincuentes, secuestradores, dealers, ciudadanos ricos, traficantes, etc.

En vistas de que esta investigación recién comienza, mis afirmaciones tienen carácter provisorio y deseo que sirva para que, posteriormente, ustedes y yo iniciemos una discusión, con críticas y propuestas. Mi exposición se divide en tres partes. En primer lugar ampliaré la tesis principal y definiré algunos conceptos que sostienen mi

argumento. En segundo lugar presentaré el diseño de la investigación y explicaré la metodología a emplear y, finalmente, expondré una tesis sobre la cual me gustaría discutir. Hablaré algo menos de 20 minutos para dejar suficiente tiempo a la discusión.

1. Tesis principal

Suele afirmarse que en muchas regiones del mundo, entre ellas América Latina, existen «Estados débiles». Ahora bien, ¿qué significa dicha debilidad? La literatura disponible define la misma como insuficiente capacidad de control, dirección y de acción por parte de las estructuras estatales. Dicha debilidad se manifiesta entonces en las dificultades de los estados, por ejemplo, para recaudar efectivamente sus impuestos, para mantener controladas sus fronteras o bien para imponerse frente a grupos que le disputan el monopolio legítimo de la violencia. La debilidad se expresa, también en los déficits de accountability horizontal y legal accountability. Ahora bien, cuando uno observa las instituciones policiales encuentra que las “debilidades” persisten a lo largo del tiempo. Comenzó el periodo democrático, le siguió la consolidación democrática, luego la preocupación por la calidad democrática y muchas organizaciones policiales ni siquiera han advertido dichos procesos. Entonces la pregunta que resulta casi obvia es: ¿porqué la “debilidad” de las organizaciones policiales permanece inalterable?, ¿porqué 27 años después (en el caso argentino) del regreso a la democracia las organizaciones policiales no han ganado, al menos un poco, la confianza de los ciudadanos?

Mi hipótesis es relativamente simple y señala que detrás de esa famosa debilidad, existen fortalezas u órdenes estables de innegable actualidad. Es más, sostengo que si no estudiamos empíricamente qué hay detrás de la debilidad estatal, es decir, cuáles son las características de estos órdenes sui generis, seguiremos discutiendo si las transiciones son cortas o largas, si ya ingresamos en la consolidación o si eso sucederá en poco tiempo. Y esto es así pues la agenda de la política formal, en muchos casos está fijada por las demandas de estos mundos políticos informales.

Concretamente, aquí sostengo la existencia de industrias de la protección cuyo funcionamiento se aprovecha de los escasos niveles de confianza hacia el Estado y entre las personas. Estas empresas surgen cuando una constelación de tres actores posibilitan una privatización «de facto» de la seguridad pública y luego dicha

seguridad se vende bajo la forma de protección privada. Las industrias de la protección funcionan como empresas y por eso se componen de tres actores diferentes : clientes, propietarios y mano de obra. Los clientes son los dealers, secuestradores, traficantes, delincuentes comunes o simplemente ciudadanos dispuestos a pagar por protección a fin de poder «trabajar». Los propietarios son los jefes policiales y los políticos pues ellos son los que tienen el poder para ejercer presión sobre la mano de obra. Esta última, el tercer actor, son los policías simples, los que ejercen su trabajo en constante contacto con el público. He hecho incapié en la estabilidad y fortaleza de las industrias de la protección porque ellas están a ambos lados de la cadena de producción: las industrias de la protección producen la violencia e inseguridad y luego venden la protección adecuada. Volviendo a los dichos del ex funcionario. En el Gran Buenos Aires, la policía se asocia y le cobra a los delincuentes, pero también a los vendedores de autopartes, para que puedan trabajar «tranquilos». Si se organiza algún control oficial, ellos avisan a tiempo para que nadie sea detenido. Y es más: si algún ciudadano quiere pagar por protección especial, sólo tiene que hacerlo y un auto de policía custodiará propiedades, empresas o lo que sea. Ahora bien, ¿de qué protege la policía o cuál es el objeto de la protección que comercializan estas industrias? De estos ejemplos anteriormente citados se desprende que la protección tiene por finalidad proteger de la efectividad de la ley o, en términos anglosajones, se protege de un posible enforcement. El éxito de venta de seguridad bajo la forma de protección, reside en el hecho de que impera una atmósfera de mucha desconfianza hacia los policías, pero también hacia muchos otros representantes estatales. En síntesis, uno de los rasgos definitorios de una industria de la protección es su autonomía. Cualquier banda delictiva entre cuyos miembros hay policías no forman una industria de la protección. Una industria se define por su capacidad para funcionar exitosamente sin depender decisivamente de instancias externas.

Desde la ciencia política se define a este fenómeno de diversas maneras. En primer lugar se lo ubica en el marco del proceso de consolidación del Estado de Derecho en America Latina. Al mismo tiempo, para entender la persistencia del fenómeno se ha hecho alusión a la tolerancia que existe en la ciudadanía y para ello se emplean términos, por ejemplo, como social accountability de baja intensidad. Si se pone el

foco sobre las estructuras estatales, el problema se define como un clásico problema de accountability horizontal o de insuficientes controles entre agencias estatales. Aquí deseo señalar algo: como mencioné anteriormente, aquello que define una industria de la protección es su autonomía operativa y ésta se logra únicamente cuando los controles son casi inexistentes o se cuenta con la tolerancia del sistema judicial y del sistema político. Por último, un concepto que considero muy cercano es el que propuso el sociólogo Javier Auyero. De modo similar a Guillermo O'Donnell y a Ernesto Garzón Valdés, Auyero ha realizado trabajos etnográficos en lo que él denomina "la zona gris", es decir, un espacio sui generis ocupado por diversos actores y cuya principal característica es operar en la informalidad. Aquí la informalidad se entiende en sentido amplio: que escapa a todo tipo de control estatal, un espacio en el cual la comunicación sobre el derecho es muy débil. Por último quiero aludir a la tesis de Charles Tilly sobre la formación de los estados europeos. Según este autor, éstos se han formado mediante la constante extracción de recursos de la población por parte de grupos que llegaban al poder. Bajo el pretexto de brindarles protección frente a supuestas amenazas internas o externas, estos grupos extorsionaban a los súbditos, recaudaban recursos y edificaban su poder. En el transcurso de este proceso, los movimientos sociales de protesta pusieron límites al hambre recaudador y reclamaron la necesidad de que existan contraprestaciones sociales. La progresiva autonomía que lograron las estructuras que controlaban estos grupos de poder, desembocaron así en Estados centralizados, autónomos, diferenciados y políticamente dirigidos. Hasta acá la tesis de Tilly. La pregunta entonces reza: ¿acaso las industrias de la protección no emplean el mismo principio, es decir, la extorsión de dinero a cambio de protección? Si bien es cierto que se encuentra un principio de operatividad similar, las diferencias son varias. Mencionaré dos. Primero, en nuestro caso se trata de estructuras estatales que, bien o mal, ya fueron definidas. En el esquema de Tilly, los grupos de poder fueron definiendo los marcos normativos del Estado de forma progresiva y tampoco trabajaron con el objetivo de construir un Estado. Y en segundo lugar, en nuestro caso estamos en la presencia de dos lógicas iguales en competencia (el estado que también promete protección y las industrias), aunque una está legitimada por el derecho y la otra es informal.

2. El diseño de la investigación y la metodología

La perspectiva que adopto en la investigación es comparada y el objeto de estudio son las organizaciones policiales estatales. La consideración de organizaciones policiales privadas será secundaria. El sentido de un trabajo comparativo es encontrar similitudes y diferencias, 1) en cuanto a la existencia o no de industrias de la protección y 2) en cuanto a los factores que han permitido su surgimiento.

Los cuerpos policiales que compararé son los de Ciudad de México, la policía de la provincia de Buenos Aires, más conocida como la Policía bonaerense, y los carabineros de Chile. En las dos primeras supongo la existencia de sólidas industrias de la protección. El caso chileno sirve como variable de control y no significa que los carabineros constituyan un cuerpo policial ejemplar en todos los sentidos. Lo que me importa destacar es que no es una policía que tenga autonomía para comerciar protección privada.

Dije que se trata de una investigación comparativa, pero también de carácter histórico, pues me interesa tematizar aquellos factores que permitieron el surgimiento de las industrias de la protección. No sería adecuado investigar el surgimiento y formación de industrias de la protección sin estudiar, al mismo tiempo, los procesos de formación de instituciones estatales. Por ese motivo, el trabajo que aquí presento se basa en el institucionalismo histórico. Mediante este enfoque intentare determinar dinámicas institucionales, coyunturas críticas y formaciones de diverso tipo, desde los orígenes de las instituciones hasta la actualidad. De todas maneras, como explicaré en el punto tres, me resulta de especial relevancia el período que comienza con las aperturas democráticas de los años 80 hasta la actualidad.

He elegido los casos de la policía de la ciudad de México y de la provincia de Buenos Aires porque permiten una comparación más fina, es decir, una comparación mediante la cual es posible llegar a conclusiones más interesantes y menos esperadas. Por ejemplo: ¿cuáles son las diferencias entre los clientes en ambos países?, ¿juegan el mismo rol los partidos políticos o, más concretamente, los alcaldes o intendentes en su relación con la policía?, ¿qué rol han desempeñado la estabilidad e inestabilidad política en cada caso ?

En cuanto a la metodología utilizaré recursos similares a los empleados por Diego Gambetta en el caso de la mafia siciliana, pues en definitiva, mi trabajo traslada una hipótesis extendida dentro de la investigación sobre mafias a la investigación policial. La existencia de las industrias de la protección podrá comprobarse siempre que pueda identificar la presencia y relaciones de los tres actores antes mencionados: clientes, propietarios y mano de obra. En el caso de la Argentina, que será el primero que estudiaré, ya he tenido algunas entrevistas Abril y próximamente, en Agosto, tendré otras. También he entrevistado a comisarios y a otros especialistas como Marcelo Saín y Sofía Tiscornia. Además mantuve dos entrevistas con representantes legales de las marcas Nike y Louis Vuitton pues ellos conocen el accionar de la policía en relación al contrabando, la falsificación de mercancías y el tráfico de personas destinado a trabajar en talleres clandestinos. Otra fuente de información que utilizaré para comprobar la existencia de las industrias de la protección serán los trabajos etnográficos sobre el clientelismo político. Un ejemplo de esto son los trabajos de Javier Auyero. Una vez terminada la investigación sobre Argentina seguiré con México y finalmente con Chile.

3. Hipótesis sobre el surgimiento de las industrias de la protección

A continuación expondré una tesis que ensayo aquí por primera vez y sobre la cual, si es que alguien tiene interés, me gustaría conversar. Ya he dicho que me interesa analizar con detenimiento el periodo que se inicia con la vuelta a la democracia. En tal sentido suele afirmarse que un momento de quiebre institucional para la policía fue el advenimiento de las dictaduras militares. Esta perspectiva nos dice que desde entonces, la policía ha reproducido prácticas corruptas y que atentan contra los derechos humanos. Si bien no pretendo negar cierto asidero en este punto de vista, creo que la formación de las industrias de la protección montadas sobre estructuras policiales no son un producto de la dictadura militar, sino de la democracia. Y aquí quiero referirme a los trabajos de Levitsky en los cuales señala la transformación del peronismo de un partido sindical a un partido cuyo poder se basa en el establecimiento de lazos clientelares. Aquí estamos hablando de los años 83 a 89, es decir, ni siquiera el neoliberalismo de los 90 tiene algo que ver en este quiebre institucional. La hipótesis que presento postula que la conformación de los mercados

de la protección pudo suceder porque la fuerza del partido peronista dejó de depender de la organización sindical y recayó en el control territorial de los intendentes (alcaldes). Estos intendentes basaron su poder en la satisfacción de demandas particulares y de un modo clientelar. Pero al mismo tiempo, el financiamiento de las campañas políticas y la construcción de poder provenía de los recursos estatales pero también de las recaudaciones realizadas por la policía. No por nada, y esto es una conjetura, la expansión del negocio del narcotráfico y el surgimiento de mercados como La Salada (el mercado informal más grande de América Latina, similar a Tepido), que son grandes negocios inmobiliarios para los intendentes, surgen en esta época y alcanzan su máximo esplendor en los 90. En otras palabras, se trata de postular que una transformación en la relación partido-votantes, significó la necesidad de buscar otras fuentes de financiamiento de la política. Y aquí las industrias de la protección habrían desempeñado un rol de primera importancia.

Con esto doy por terminada mi exposición y les agradezco la atención dispensada. Muchas gracias.