

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VI Jornadas de Jóvenes Investigadores
10, 11 y 12 de noviembre de 2011
Débora Sicot, Florencia D´amico, Valeria Gramuglia
Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
debosicot@yahoo.com.ar
mfdamico@hotmail.com
gramugliavaleria@hotmail.com

Eje 2: Poder. Dominación. Violencia.

Hacia nuevas lógicas de control. Una aproximación al análisis de la agencia policial a la luz de la normativa contravencional.

Resumen

La cuestión de la normativa contravencional ha constituido un problema de fundamental importancia ya desde fines del siglo XIX en lo que se refiere a la gestión de determinados sectores y territorios sociales.

En este sentido, constituye una herramienta altamente eficaz que la agencia policial conserva y utiliza diariamente, ya que a partir de la misma administra la penalidad micro, cotidiana, es decir las conductas que no son delito, sino que están vinculadas a la prerrogativa atribuida históricamente a la policía respecto a la gestión del orden público, en tanto constituye su espacio primordial de poder.

Dicha gestión del orden público adquiere especial relevancia en relación a la administración de la “excedencia social”, que estalla, sobre todo, a partir de la década del noventa, configurando así nuevas estrategias y prácticas de control social.

Introducción

El objetivo de la presente ponencia se dirige a intentar identificar, a través de lo que entendemos constituyen nuevas estrategias y prácticas de control, la existencia o ausencia de continuidades (o en todo caso de articulaciones específicas) en lo que se refiere a la gestión, por parte de la agencia policial, de los sectores más vulnerables de la población.

Para delinear cómo estas lógicas y los presupuestos que las sostienen cristalizan en lógicas de control, nos centraremos fundamentalmente en el análisis de la normativa contravencional en tanto forma de control de grupos humanos.

Vale advertir que nuestra meta no será hacer un racconto exhaustivo de estas lógicas sino simplemente individualizar, desde la teoría social, algunas tendencias que nos permitan aproximarnos y problematizar los modos en que la agencia policial gestiona y administra los sectores “peligrosos”.

Normativa contravencional y derogación de edictos de policía.

Los edictos policiales han sido históricamente la herramienta de control y sanción de la población utilizada por la agencia policial. Tal como los define Tiscornia (2004 b: 14): *“Los edictos contravencionales de policía – cuerpo heterogéneo de bandos policiales referidos, según la definición institucional, a la alteración del orden público o a atentados a la moralidad y las buenas costumbres- han constituido una forma de procedimiento disciplinario, moralizante y represivo sobre las llamadas ‘clases peligrosas’ y de las clases populares en general”*.

La mayoría de los edictos eran elaborados en el momento en que aparecían situaciones que parecían poner en riesgo el orden social y por ello provienen casi exclusivamente de órdenes del día, circulares, reglamentaciones.

En rigor, los antecedentes de los edictos de policía se remontan a la época colonial, pero fue hacia fines del siglo XIX que se llevaron a cabo numerosos intentos en pos de sistematizar las diversas disposiciones en un “Código de Policía”. Si bien estos proyectos no fueron finalmente aprobados, uno de ellos, el anteproyecto de 1898, es considerado como la fuente de las posteriores normativas contravencionales, ya que en él se establecieron conductas y características personales sobre las que debía actuarse para su represión y corrección.

Aunque muchas fueron conservadas con pocas variaciones incluso hasta el presente, la producción de nuevos edictos, acordes a las distintas coyunturas, no cesó.

En el año 1943, con la creación de la Policía Federal Argentina, se estableció que, en ejercicio de sus funciones como policía de seguridad, tendría la facultad de crear los edictos, detener a los sospechosos o a los efectivamente contraventores y llevar a cabo el proceso de juzgamiento. Esta última modificación implicaba la concentración de todo el procedimiento contravencional en manos policiales.

Esta herramienta de control preventivo habilitaba las detenciones masivas y arbitrarias así como la facultad de detener personas por averiguación de identidad, configurándose tipos sociales “sospechosos” que coincidían con las poblaciones más vulnerables al control penal.

El Código de Convivencia Urbana sancionado en 1998ⁱ se desarrolló en un contexto de reclamos de democratización de las prácticas policiales.

Esta nueva normativa, reemplazo de los edictos policiales, intentaba limitar la expansión del poder de la policía cuando éste afectaba los derechos de las personas de forma tal de garantizar precisamente las libertades y derechos individuales de los ciudadanos. Dichos límites aparecen, entonces, como el contrapunto de la ambigüedad que regía los edictos. Las prohibiciones o mandatos de los mismos eran sumamente indefinidos en su redacción y generalmente carecían de descripciones de las acciones; más bien apuntaban a condiciones de vida y normas de civilidad tales como: vagancia, mendicidad, gritar u orinar en la vía pública, etc. configurando así el universo de los “peligrosos”.

Con el Código de Convivencia Urbana se suprimen las antiguas figuras contravencionales basadas en la lógica de la peligrosidad; se crean nuevos tipos contravencionales y se funda la justicia contravencional, judicializando el procedimiento contravencional. Dicha judicialización suponía quitar de la órbita policial la facultad de aplicar los edictos y las detenciones masivas y arbitrarias que de ello derivaba, es decir, suprimir la concentración de funciones policiales, legislativas y judiciales ya mencionadas y sumar actores e instituciones a los procedimientos en materia contravencional. También se instalan una serie de rutinas previas a la aprehensión, es decir que las personas no pueden ser detenidas en comisarias sino que deben ser dirigidas a la institución judicial que corresponda.

Contrariamente, en el caso de los edictos, la detención de personas en comisarias constituía una facultad principal para el quehacer cotidiano de la agencia.

En suma, la sanción del Código de Convivencia Urbana, que puso fin a la vigencia de los edictos policiales, significó un gran paso en materia de respeto y expansión de los derechos civiles, en tanto se postulaba más como una norma reguladora de situaciones problemáticas entre ciudadanos que de conductas que pusieran en riesgo la seguridad. Hasta la denominación de la norma, Código de Convivencia Urbana, parecía estar teñida de dicho espíritu.

Posiciones en disputa. Las reformas al Código de Convivencia Urbana.

Los debates y las posiciones en disputa en torno al Código de Convivencia Urbana permiten ilustrar ciertas continuidades entre edictos y contravenciones en relación a los espacios y las poblaciones sobre las que intervienen.

El espíritu democrático de la normativa fue también condición de posibilidad de la emergencia de una discusión en la que convergieron distintos sectores de la sociedad: la institución policial, los “vecinos” y el sector político. Esta discusión cristalizaba la tensión y aparente contradicción entre la expansión de las libertades ciudadanas que postulaba el Código de Convivencia Urbana que atentaban, presuntamente, contra la seguridad urbana y la necesidad de defender el orden público, la moralidad y las “buenas costumbres” que parecían proteger los otrora edictos policiales. Así, el orden público y la seguridad se convierten en objetos de disputa política y como tal ingresaron a la agenda pública.

Cada uno de los actores intervinientes en el debate público se apropió del problema con distintos prismas interpretativos. En palabras de Gastón Chillier (1999: 66): *“mientras que tanto en el poder político como en la institución policial prevalecía la vieja idea de un código contravencional que funcionara como herramienta para garantizar la seguridad urbana, el debate en la sociedad civil había tomado otro rumbo; más ligado a la moral que a la seguridad”*.

En julio de 1998 y a solo cuatro meses de su sanción, el Código de Convivencia Urbana fue modificado por primera vez. El eje central de la discusión que culminó con su modificación fue la prohibición, o no, de la prostitución callejera. Es así como el matiz del debate en la

sociedad civil, ayudado por una amplísima difusión mediática, se presenta cada vez más en términos morales, condenando al Código por no haber contemplado en su normativa la prohibición y sanción de la prostitución.

El corolario del debate fue la incorporación, entre otras figuras, del artículo 71 “alteración de la tranquilidad pública” que no penalizó la oferta sexual ni reglamentó el ejercicio de la prostitución; ésta solamente sería objeto de sanción cuando alterara la tranquilidad públicaⁱⁱ. La segunda reforma del Código, en marzo de 1999, sumó a la matriz moralista del debate, el problema de la inseguridad que, al parecer, la derogación de los viejos edictos y la sanción del Código fomentaban. Específicamente la reforma contempló la penalización de la prostitución callejera y de su clientela.

Dicha reforma condensa en un contexto de disputa electoral del entonces gobierno nacional presidido por Carlos Menem en contra del jefe de gobierno y candidato presidencial Fernando de la Rúa. Es decir que la mencionada modificación fue el resultado tanto de los discursos de los defensores del orden público y la moral así como también de una reyerta fundamentalmente electoralista.

Tal como señala Tiscornia (2004 b: 100) *“En definitiva, el problema suscitado por la derogación de los viejos edictos de policía dejó de ser tratado como un problema de convivencia – tal el nombre del código-, que afecta a quienes habitan la ciudad, para ser una mera disputa más entre agencias, funcionarios y legisladores por el recurso electoral”*.

El año 2004 traerá consigo otra nueva modificación al Código de Convivencia Urbana, orientada desde los debates de los diversos sectores políticos hacia un endurecimiento de la normativa. Se proponía el arresto como pena principal (incluso con máximos mayores que los establecidos en el Código Penal para algunos delitos), una baja de la edad de imputabilidad y la prohibición de comportamientos que no afectan el principio de lesividad (que no afectan a bienes o intereses de persona alguna).

En septiembre de 2004 se aprueba en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires un nuevo y hasta hoy vigente Código Contravencionalⁱⁱⁱ. En dicha normativa se incluyeron nuevas figuras contravencionales tales como: cuidar coches sin autorización legal, suministrar alcohol a menores de edad, obstaculizar el ingreso y salida de lugares públicos y privados, reincidencia y también se cambió la denominación del artículo 71 “alteración de la

tranquilidad pública” hacia “oferta y demanda de sexo”, lo que conlleva la penalización de la prostitución, esté o no alterando la tranquilidad pública.

Este camino, entonces, intenta visibilizar que aquel punto de inflexión que supuso la sanción del Código de Convivencia Urbana en torno a los derechos de los ciudadanos, oficializando la lucha tenaz de diversos organismos de derechos humanos y de diferentes asociaciones civiles, basadas en la denuncia de la violencia policial como resultado de las detenciones masivas y arbitrarias habilitadas por los edictos, estaba permeado por la presunción de que una nueva norma terminaría con las prácticas policiales arbitrarias, selectivas y discrecionales, fundadas en la figura del sospechoso, que forman parte de la cultura institucional policial desde su mismo origen.

Igual razonamiento puede realizarse en relación a extensos sectores de la sociedad civil que, al haber introyectado una idea de “peligrosidad” en torno a ciertos grupos, exigían mecanismos para controlar a esos “peligros sociales” en manos de la policía, tales como el retorno a los edictos o un régimen similar a los mismos.

Es en esta lógica “conservadora” de los distintos grupos sociales, cuyo umbral de tolerancia a la diversidad no pretendía ser ampliado, que se van a postular las discusiones y reformas al Código y que pugnaban por un regreso a un modelo contravencional más cercano al clásico, es decir, al de policía.

Es así como los debates sobre el Código y sus reiteradas modificaciones expresan la imposibilidad de construir un espacio de convivencia respetuoso de los derechos de todos los ciudadanos así como también cierta flexibilidad de las normativas a las demandas de determinado sector de la ciudadanía en nombre de la moral y el orden público. Pero sobre todo, lo que nos interesa recalcar es la capacidad de la agencia policial para readaptarse estratégicamente, es decir, para mantener e incluso ampliar su injerencia sobre los sectores más vulnerables de la sociedad.

Por ello afirmamos que, más allá de la normativa de que se trate (sistema contravencional de policía o código contravencional) la gestión de los sectores más vulnerables de la sociedad por parte de la policía no es algo nuevo. Es decir que los edictos y las contravenciones comparten la relevancia e importancia en tanto dispositivos de control de grupos humanos y territorios en clave selectiva y arbitraria.

Fue a partir de la coyuntura de los noventa que se dieron los debates sociales en torno a la normativa contravencional, enraizados en un contexto más amplio de instauración plena del modelo neoliberal, que reestructuró la economía y reconfiguró la dinámica de las relaciones sociales materializando también nuevas formas de control social.

Sectores vulnerables y Modelo neoliberal

Como señalamos en la introducción y tomando como insumo la elaboración de De Giorgi (2005; 2006) acerca de las transformaciones que se producen en las formas de control punitivo en la transición del fordismo al postfordismo, creemos que es posible identificar algunas lógicas que se ponen en juego en las estrategias de control social actuales que nos parecen de gran importancia a la hora de efectuar una primera aproximación a la agencia policial y sus prácticas concretas.

Sostenemos que es a partir de la descripción de algunas de estas lógicas que podremos comprender cómo los presupuestos sobre los que se asientan, cristalizan en una forma específica de control del delito.

Para ello, será necesario remontarnos brevemente al contexto norteamericano de principios de los años setenta en cuanto allí se pueden advertir (así como posteriormente en Europa) una serie de transformaciones que adquirirán notables dimensiones para el curso de los años ochenta y noventa.

En efecto, con el resquebrajamiento de los presupuestos materiales sobre los que el Estado social había construido sus dispositivos de control, se planteó la necesidad de redefinir el complejo penal que se había desarrollado bajo el amparo del modelo *Welfare*.

La crisis económico-presupuestaria del Estado (Wacquant, 2000; De Giorgi, 2001) trajo como consecuencia el replanteo de la intervención penal de carácter rehabilitador y el progresivo abandono de las finalidades perseguidas: el gran proyecto de tratamiento y transformación de los individuos que Foucault había advertido.

Es entonces en la primera mitad de los años setenta que tanto el ideal resocializador y rehabilitador como la búsqueda de la erradicación de las causas sociales de la desviación entran en crisis.

A esta fase le sigue el modelo neoliberal de mercado que considera “improductivas” y “asistencialistas” las políticas orientadas hacia la inclusión y la universalidad de las garantías sociales en vista de los escasos resultados que, se piensa, se obtiene de paliar los males sociales o naturales. Asistimos así a la transición de un modelo *Welfare* a un modelo *Workfare*, con la consiguiente explosión de la inseguridad y la precarización (Wacquant, 2000).

Todo ello además viene acompañado por un sustantivo incremento de la inversión en ámbitos e instituciones propias de la política criminal y por políticas cada vez más represivas dirigidas hacia aquellos sectores que sufren los efectos de la reestructuración económica.

Tal como destaca De Giorgi, la gestión de la desocupación y de la precariedad social parece haber emigrado desde el universo de las políticas sociales al de la política criminal. Y si ello es explícito en Estados Unidos, pronto este escenario de precarización social y autoritarismo penal comenzará a mostrarse también en Europa.

Ahora bien, el modelo neoliberal, en el plano de la reflexión criminológica, es acompañado por la llamada derecha criminológica que, con una fuerte crítica al Estado asistencial, rechaza que exista alguna relación entre el delito y la estructura social y sus valores fundamentales (Pegoraro, 2001)

En efecto, como consecuencia de la crisis y deslegitimación del modelo correccional con la consiguiente deslegitimación tanto de sus fundamentos teóricos (el paradigma etiológico), como de sus objetivos (la reinserción en la sociedad), sobreviene el resurgimiento de lógicas intimidatorias de la penalidad y, en su paroxismo, segregadoras y neutralizantes.

Recordemos que estos argumentos reseñados fueron parte de la contraofensiva ideológica llevada a cabo por el pensamiento de la derecha criminológica, que apuntaron a reducir las intervenciones del Estado del *Welfare* antes mencionado.

Así, el contexto cultural progresista de los años sesenta y setenta tanto en términos económicos y políticos como sociales y culturales, fue contestado por una derecha liberal llamada también "realista" que reconoce los fracasos de las experiencias alternativas "re" educadoras, socializadoras, adaptadoras y, en este sentido, critica a todas las teorías y prácticas de control social que se habían utilizado desde el siglo XIX. Se cree que los problemas que causa el delito deben ser resueltos con el aumento de la

“incapacitación” para reducir así la peligrosidad que supone que estos individuos estén en libertad.

La derecha criminológica recupera además la idea de una política social que tienda a promover la responsabilidad y el esfuerzo personal de todo individuo. El problema del delito sería un "problema penal" sin otra consideración, por ejemplo, de los cambios sociales producidos por la progresiva mercantilización de los lazos sociales que hace que las instituciones familia-escuela-fábrica hayan perdido su capacidad de generar efectos socializadores en términos de respeto de las leyes.

Tal como señala Pegoraro (2001:147) en la crítica a esta perspectiva: “ *el problema está en el individuo pero también está en una sociedad que debe promover el esfuerzo y el mérito de cada uno y no el igualitarismo o el asistencialismo y la compasión*”.

Lo que se trata de "defender" es, se piensa, una sociedad relativamente bien integrada de lo que se define como "*underclass*", que sería ese sector de la sociedad que amenaza la vida civilizada: los individuos sin techo que acosan a los automovilistas, los pequeños vendedores de drogas, los mendigos, los vagabundos y los autores de grafiti, por citar sólo algunos.

Sale a la luz en esta breve descripción que lo que las estrategias de control del delito persiguen es la microcriminalidad en tanto enemigo de la vida ciudadana.

La agencia policial, en consecuencia, antes que ocuparse de la macrocriminalidad y de los crímenes violentos, debe enfocarse en la tutela de aquel orden, tal como lo hacía en los inicios de su historia, que preserva a la ciudad de la criminalidad más grave. Esto significa fundamentalmente que la policía debe reprimir aquellos comportamientos que, aún no constituyendo propiamente un delito, resultan indeseables para el ciudadano común en tanto le ofrecen una visión degradada de la ciudad en la que se desplaza. En virtud de ello, es necesario que la agencia policial se vuelva una fiel intérprete del sentir de los ciudadanos. Y, asimismo, que el vecino, que el ciudadano común sea convocado para gestionar en los barrios, en colaboración con la agencia, la "seguridad" en las calles en términos de resguardo tanto de actos delictuales con mayúsculas y las llamadas "incivildades".

El “pesimismo criminológico” respecto a las estrategias de reducción de la criminalidad se hace pronto dominante y abre paso a una nueva perspectiva centrada en la nueva prioridad:

la restauración del orden. La fuerza policial debe así reorientar significativamente sus objetivos: tutelar el orden (público, moral, social) es ahora la “única” forma de reducir la criminalidad en las calles.

Quizá no sea en vano recordar aquí la hipótesis del famoso artículo *Broken Windows* de Kelling y Wilson (2001): si una ventana de un edificio en desuso es rota por alguien y no se repara inmediatamente, las otras ventanas serán también rotas en algún momento y, en poco tiempo, todas las demás ventanas serán destrozadas, convirtiendo todo el lugar en escenario de actos delictivos.

En otras palabras, para estos dos autores existe una vinculación directa entre degradación urbana y criminalidad propiamente dicha. Cuanto más abandonado aparezca el ambiente urbano y esté reducido a un territorio de “comportamientos desviados” o directamente criminales, más probable será que ocurran las formas graves de criminalidad. Sin embargo, lo que interesa es que no se manifiesten en público y en la calle, en cuanto constituyen una amenaza para la comunidad.

Nuevas lógicas de control

Llegados a este punto, tal vez sea importante enfatizar para nuestra argumentación posterior que la breve revisión de los postulados fundamentales de la criminología neoliberal, creemos nos proporciona la ocasión de reflexionar acerca de la emergencia de formas específicas de concebir y ejecutar el control social que, por supuesto, no se agotan en nuestro intento por describirlas.

Como advertimos al inicio, nuestro objetivo no es describir exhaustivamente estas formas así como tampoco inscribirlas en una especie de “superación” o “ruptura” respecto a las lógicas previas sino tan sólo individualizar algunas tendencias que pueden estar operando en la regulación de poblaciones.

Lo cierto es que a partir de la crisis fiscal del Estado –que pone en tela de juicio al modelo *Welfare*- el abandono del ideal resocializador y el correlativo desinterés por la búsqueda de causas o patologías que expliquen el “comportamiento desviado” va cediendo progresivamente ante la idea de que la desviación es un acto normal, es decir, que debe darse por sentado.

La retórica del tratamiento individualizado, de la recuperación e inserción social a través de alguna forma de intervención por parte de instituciones o asociaciones comunitarias adquiere pronto las características de un discurso caduco. Y es que es justamente el proyecto de transformación de los individuos mediante estrategias de normalización, es decir, el conjunto de prácticas y conocimientos de producción de “cuerpos dóciles” que se despliegan desde una perspectiva individualizada de control, el que progresivamente va cediendo paso a un modelo de control que, siguiendo a De Giorgi, llamaremos “actuarial”. Como lo aclara De Giorgi (2005: 39) *“la expresión ‘control actuarial’ [...] alumbra la semejanza entre las nuevas estrategias de control y procedimientos típicos de la matemática de los seguros. Estas estrategias –de hecho, exactamente igual a como proceden los seguros respecto a los riesgos de un accidente- consideran a través de una intervención sobre el ambiente, sobre los comportamientos exteriores de los grupos sociales”*.

La idea de un “pensamiento asegurador” refiere, en este marco, a estrategias que tienen por fin la gestión racional y económicamente eficaz del riesgo. Desde el punto de vista de la lógica aseguradora, dado que existen factores de riesgo distribuidos en la comunidad, el control debe aplicarse sobre aquellas categorías de sujetos caracterizados por un mayor índice de riesgo.

De esto se desprende que, en primer lugar, el control ya no se ejercerá fundamentalmente sobre individuos concretos sino sobre sujetos sociales, es decir sobre grandes categorías de sujetos, considerados peligrosos y por ende, productores de riesgo.

En la medida en que el control adopta formas de cálculo y gestión del riesgo que impregnan todos sus dispositivos de ejecución, la meta es redistribuir (y no reducir) un riesgo de criminalidad que se considera socialmente inevitable. El delito, como riesgo social, es considerado en consecuencia un fenómeno natural susceptible de ser gestionado a través del mercado y la represión (los dos pilares de la ideología neoliberal). Y, de esta manera, se naturaliza la existencia de amplios grupos y sectores sociales permanentemente marginalizados, *excedentarios*, que son cada vez más objeto de políticas de control excluyentes y represivas (que van desde la vigilancia, la incapacitación, la intimidación hasta su eliminación).

En segundo lugar dado que de lo que se trata es de redistribuir riesgos es fundamental para ello la condición de levantar barreras materiales o simbólicas en torno a poblaciones que, como mencionamos, resultan excedentes con respecto al sistema de producción vigente. Es decir, ya no se trata de “corregir” a través de un tratamiento sino de rediseñar el espacio en el que el individuo actúa de forma tal de producir obstáculos físicos o materiales que dificulten la “conducta desviada”, en especial, en el contexto metropolitano.

Se trata de un tipo de prevención del riesgo de corte más bien “situacional” o “ambiental” que social, que hace foco en la delimitación de los espacios de vida de los sujetos.

Tal como lo condensa De Giorgi (2005:72) “*el control social se convierte en un instrumento de gestión de los sujetos excluidos de la vida social, que deben ser vigilados en masa y constreñidos dentro de un espacio urbano fortificado [...] La metrópoli es repensada en función de su control, de la vigilancia sobre la misma*”.

Finalmente, como se desprende de lo anterior, el espacio de control se despliega más allá de las instituciones de encierro alcanzando a grupos de riesgo tan difusos como omnipresentes.

Nuevas lógicas... ¿nuevos sujetos?

A partir de la década del noventa -que se inaugura con un modelo de ajuste económico impulsado por el gobierno menemista-, la Argentina entra en una profunda crisis recesiva que, sumada al desmantelamiento del Estado, provocan una mayor concentración de la riqueza, un aumento sustancial de la pobreza y la destrucción de los aparatos productivos y las garantías sociales.

Las demandas sociales de seguridad ante el aumento del delito y la violencia dieron origen a diversos tipos de respuestas, aunque siempre desde una misma perspectiva: el endurecimiento de las penas, la construcción de nuevas cárceles, la ampliación de las facultades de la agencia policial, entre otras.

La seguridad, planteada ya no en términos de inseguridad ontológica sino de prevención y represión del delito naturaliza, de esta manera, políticas penales cada vez más represivas así como la eliminación de la agenda pública de las “otras seguridades”.

En efecto, en el presente hablar de seguridad remite necesariamente a criminalidad, con lo que no solo se pierde de vista el abandono de una concepción de seguridad referida a

derechos y garantías sociales sino que la tensión seguridad/inseguridad (que entiende a la seguridad urbana como sinónimo de seguridad ciudadana) produce un discurso propio de la defensa social que genera a su vez mecanismos que apuntan no solo a la prevención sino también ,y con especial énfasis, al endurecimiento del sistema penal.

Creemos entonces que en el marco de la lucha contra el “delito”, la ideología de la defensa social cristaliza precisamente, en el marco de la normativa contravencional, en una lógica de peligrosidad sin delito en la que todo desorden o incivilidad parece indicar la inevitable y segura conducta delictiva.

Esta inevitabilidad a la que recién aludimos viene dada por los preceptos de la derecha criminológica compañera del neoliberalismo y afín con la defensa social ya que postula la trilogía orden social-Estado-política penal. El presupuesto o el principio operativo en relación a dicha defensa es, en este caso, el principio de la prevención, en el que consideramos pueden encuadrarse los edictos y la normativa contravencional.

Es en este marco de prevención y defensa social donde los edictos y las contravenciones entran en juego. Ambas normativas se corresponden con las prerrogativas atribuidas a la policía respecto a la gestión del espacio público, al que entendemos como el espacio de poder propio de la agencia, en el cual administra la penalidad micro, lo capilar, administra conductas, personas y espacios antes que hechos.

Es en nombre de la tan mentada defensa social que la agencia pone en juego un conjunto complejo de estrategias bajo el ala de dicha normativa que habilita ejercicios punitivos sobre sectores marginados y excluidos. Si bien, tal como señalamos anteriormente, la gestión y administración de la agencia policial con los edictos y la normativa contravencional no representan una novedad, sostenemos que puede entenderse a la normativa contravencional inmersa en nuevas lógicas de control social, en relación con lo que nosotras llamamos una nueva “composición” de los sectores marginados, es decir, los destinatarios de las estrategias de intervención.

Siguiendo a De Giorgi (2006) sostenemos que estos sectores, en el marco actual (paradigma securitario, clave de defensa, prevención) están relacionados con una “excedencia”.

Esta excedencia implica que la dinámica productiva excede aquellos dispositivos destinados a la atribución de garantías y derechos sociales. Es decir que la actual dinámica productiva entendida como consecuencia de las políticas neoliberales y de sus efectos:

precarización, flexibilización laboral, fragmentación social, niegan la ciudadanía. Dicha excedencia supone nuevas estrategias de control orientadas al gobierno de la misma. En este sentido, entendemos a la normativa contravencional como un elemento fundamental utilizado por la agencia policial en el marco de estas nuevas lógicas para la gestión y el control de dicha excedencia.

Las mencionadas estrategias serán utilizadas además de para controlar y administrar la excedencia, para lograr negar dicha negación de derechos; para mantener este sector, si bien con nuevas estrategias, igual o más excluido que antes.

Como expresa Alcira Daroqui (2009: 17) “ *Y este enemigo en tanto integra un colectivo social, el de los excluidos, los que están o deben estar afuera, deben anclarse en un espacio social y territorial ajeno al espacio de nosotros, su circulación, su visibilidad, se convierte en una amenaza en tanto seguros ofensores, seguros delincuentes, alimentando la “obsesión securitaria”, con propuestas políticas y de gestión de los social fundadas en la incapacitación, neutralización y si es necesario, la eliminación de esos otros amenazantes [...] Esos ‘otros’ (...) no registran otra atención que aquella que el sistema penal les presta a través de sus distintas agencias: la policía, la justicia y la cárcel ”.*

Reflexiones finales

Las reflexiones que siguen no intentan ser una conclusión definitiva de lo que sostenemos sino una primera aproximación a lo que creemos pueden ser ejes de indagación para futuras investigaciones.

Creemos que el recorrido realizado respecto al análisis de la normativa contravencional nos permite subrayar que es sobre los sectores vulnerables de la población, o sea la “excedencia social”, cada vez más degradados por los efectos de las reestructuraciones económicas, sociales, laborales, etc., sobre los que opera la agencia policial y ello desde una lógica de control que enfatiza la necesidad de gestionar tanto a estos sectores como los territorios sobre los que circulan y se desplazan.

Postulamos que el cambio en la composición de los destinatarios de las estrategias de intervención tiene que ver con que aquellos sectores que en algún momento fueron locos inútiles, atendidos por la beneficencia o sostenidos por el modelo *Welfare*, hoy no tienen

ningún tipo de red de contención, de institución que los ampare, no les queda siquiera un lugar marginal en el mercado, por lo que lo único que queda para este "nuevo" sector es control, gestión y sistema penal en cada instancia. Entonces cuando hablamos de cambio de composición nos referimos a este "no lugar", a esta imposibilidad de inserción social, a esta exclusión de todo sistema con excepción del sistema penal.

Esta nueva composición a la que hacemos referencia refiere a un proceso de degradación casi total de los sectores excluidos que se ven perseguidos y hostigados por formas de control cada vez más capilares e íntimas, como es la normativa contravencional.

En este punto adquiere su mayor importancia la normativa contravencional en tanto se erige como la herramienta por excelencia que la policía utiliza para el control de espacios y grandes categorías de sujetos.

Es entonces la utilización de la normativa contravencional por parte de la agencia policial como herramienta de gestión y gobierno de poblaciones que afirmamos que, en el marco de nuevas lógicas de control y gestión del riesgo, la agencia opera sobre la exclusión de la exclusión, sobre lo que se entiende como "lo que sobra".

En este sentido, la policía se constituye como el primer eslabón del sistema penal, esto es, quien determina los "clientes" de dicho sistema, ya que fue y es ella la agencia encargada de mantener libre de desordenes el espacio público- espacio de poder policial por excelencia- en tanto gestiona y administra conductas, personas y territorios.

Mediante prácticas discrecionales y arbitrarias, amparadas en una normativa contravencional ambigua, comprendemos una suerte de fortalecimiento de la autonomía de la agencia policial en el ejercicio de su poder en lo que respecta a la penalidad micro, a las incivildades. Y es a partir de esta penalidad micro que puede comprenderse que ya no se precisa de la existencia de un delito sino simplemente de una infracción para ingresar al sistema penal. Es decir, tanto las conductas como los propios estilos de vida serán ahora gestionados, punibles y en el extremo, "eliminados".

Bibliografía

Chillier, Gastón. (1999), “El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana”, en *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina 1998*, Buenos Aires: CELS/Eudeba.

Chillier, Gastón (1998) “Detenciones arbitrarias y torturas. Las violaciones a los derechos humanos por parte de miembros de la Policía Federal”, en *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina 1997*, Buenos Aires: CELS/ Eudeba.

Daroqui, Alcira (2003), Las seguridades perdidas, en *Revista Argumentos* 1 (2).

Daroqui, A., Motto, C. E., López, A. L., Magistris, G., Canavesio, M.L., Damone, M.L., Calzado, M., Maggio, N., Cepeda, L., Viñas, S. y Reynoso, V. (2009), *Muertes Silenciadas: la eliminación de los “delincuentes”. Una mirada sobre las prácticas y los discursos de los medios de comunicación, la policía y la justicia*. Buenos Aires: CCC.

De Giorgi, Alessandro. (2005), *Tolerancia cero. Estrategias y prácticas de la sociedad de control*. Barcelona: Virus.

De Giorgi, Alessandro. (2006), *El gobierno de la excedencia. Postfordismo y control de la multitud*. Madrid: Traficantes de sueños.

Pegoraro, Juan. (2001), Derecha criminológica, neoliberalismo y política penal en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales. N°15-16*.

Pita, María Victoria. (2004) *Lo infinitamente pequeño del poder político. Policía y justicia Contravencional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Tiscornia Sofia. (2004 a) Entre el imperio del Estado de policía y los límites del derecho. Seguridad ciudadana y policía en Argentina en *Revista Nueva Sociedad Número 191*.

Tiscornia, Sofía (comp.). (2004 b), *Burocracias y Violencia. Estudios de antropología jurídica*, Buenos Aires: Antropofagia.

Wacquant, Loic (2000), La tentación penal en Europa, en *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires: Manantial.

Wilson, James Q. y Kelling, George L. (2001), Ventanas rotas. La policía y la seguridad en los barrios en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales. N° 15-16*.

ⁱ La reforma de la Constitución Nacional en 1994 estableció tanto la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con facultades propias de legislación y jurisdicción, como la elección popular de su Jefe de Gobierno. La sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en 1996 estableció la derogación de los Edictos Policiales que se llevaría a cabo en 1998 con la aprobación del Código de Convivencia Urbana en la Legislatura de la Ciudad.

ⁱⁱ En palabras de un fiscal contravencional “...lo que tiene que haber es una alteración de la tranquilidad pública, no un grupo de mujeres ejerciendo la prostitución, no un grupo de travestis o gays o lo que fuera (...) y hasta ahora el funcionamiento real era exactamente a la inversa, porque “hay putas” hay alteración pública

ⁱⁱⁱ Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires. Ley N° 1.472, 23 de septiembre de 2004. Dicho Código, compuesto por ciento veinte artículos, se halla dividido en diferentes materias tales como: protección integral de las personas, protección de la seguridad y tranquilidad, protección de la propiedad pública y privada, juego de apuestas, protección del uso del espacio público y/o privado.