

Sociohistórica, n° 40, e034, 2do. Semestre de 2017. ISSN 1852-1606
 Universidad Nacional de La Plata.
 Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
 Centro de Investigaciones Socio Históricas

“Policía propia” y autonomía en los discursos constituyentes de la Ciudad de Buenos Aires

“Self- police” and autonomy in the constituent speeches of the City of Buenos Aires

Alina L. Rios *

* Instituto de Investigaciones Gino Germani – Universidad de Buenos Aires / CONICET, Argentina | alinalrios@gmail.com

PALABRAS CLAVE

Gobierno local
 Seguridad
 Autonomía
 Policía

KEYWORDS

Local Government
 Security
 Autonomy
 Police

RESUMEN

En este artículo presentamos una de las líneas trabajadas en nuestra tesis doctoral. Queremos mostrar que la fuerza performativa que tiene hoy la aspiración a una “policía propia” se explica por su relación con una matriz discursiva vinculada al proceso de institucionalización de la autonomía de la Ciudad. Para ello, abordamos el estudio de una serie de debates legislativos que tienen una función estructurante en el proceso de construcción de la autonomía. Interesados en estudiar las tramas de sentido que rearticulan las relaciones entre policía y gobierno local a partir de la autonomización de la Ciudad, en este trabajo nos centramos en el análisis de los debates que se dan en la Convención Estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires (1996) y en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a poco de ser creada, en ocasión de la sanción del primer Código Contravencional.

ABSTRACT

This article presents one of the lines worked in our doctoral thesis. We want to show that the performative force that has today the desire for a "self- police " is explained by its relationship to a discursive matrix linked to the process of institutionalization of the autonomy of the City. To do this, we study a series of legislative debates that have a structuring role in the process of building autonomy. Interested in studying the frames of meaning that re-articulated relations between police and local government from the autonomy of the city, in this paper we focus on the analysis of the debates that occurred in the Convención Estatuyente of the City of Buenos Aires (1996) and in the Legislature of the Autonomous City of Buenos Aires, during the enactment of the first Offences Code.

Recibido: 9 de septiembre de 2016 | Aceptado: 16 de junio de 2017 | Publicado: 1 de diciembre de 2017

Cita sugerida: Rios, A. L. (2017). “Policía propia” y autonomía en los discursos constituyentes de la Ciudad de Buenos Aires. *Sociohistorica*, 40, e034. <https://doi.org/10.24215/18521606e034>



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR

I. Interrogante inicial.

Nuestro trabajo de investigación tiene como punto de partida el interés por reconocer y describir los distintos momentos o pliegues de la genealogía del sueño porteño de una “policía propia”. Dicho interrogante comenzó a cobrar relevancia para nosotros cuando intentábamos comprender el sentido político de la creación de la Guardia Urbana de Buenos Aires, en el año 2005. Y se reactualiza hoy, en vistas de la llamada “transferencia” de la Policía Federal Argentina, desde la órbita del gobierno nacional hacia la del gobierno de la Ciudad (Rios, 2010, 2016) y la consiguiente creación de la nueva Policía de la Ciudad.

Nuestro trabajo se aboca a desnaturalizar ciertos discursos que se presentan como verdades que circulan con fuerza de ley: a. para gobernar se necesita una policía, no hay gobierno autónomo sin policía propia pues la “capacidad de gobierno” de una entidad política autónoma pasa por contar con esta “herramienta”; b. policía es centralmente uso de la fuerza pública; y c. gobernar es responder de manera eficiente al problema de la seguridad¹. A pesar de su carácter “evidente”, la historia de las prácticas de gobierno en esta Ciudad bien muestra que estas certezas son construcciones más o menos recientes. Pretendemos mostrar que la procedencia de la fuerza performativa que tiene hoy esta aspiración a una policía propia se explica por su relación con una matriz discursiva vinculada al proceso de institucionalización de la autonomía de la Ciudad.

Desde su fundación, la Ciudad de Buenos Aires se engarza en la historia política e institucional de nuestro país de una manera crucial:

“...en cada fin de siglo cambios trascendentes en su estatus jurídico y político. En 1776 dejó de ser capital de la Gobernación del Río de la Plata, integrante del Virreinato del Perú, para transformarse en capital del novel Virreinato del Río de la Plata. En 1880 se convirtió en Capital de la República Argentina y su régimen municipal pasó a jurisdicción del Congreso Nacional. Finalmente, poco más de cien años después, en 1996, adquirió su actual estatus de Ciudad Autónoma, dictó su Constitución y eligió a su primer Jefe de Gobierno por el voto directo de los porteños (Rapoport & Seoane, 2007, p. 51).

Estos cambios respecto del estatus jurídico y político de la Ciudad están íntimamente asociados a la manera en que se construye la cuestión del gobierno. La historia reciente nos remite al proceso de institucionalización de la autonomía de la Ciudad. Y nos interesaremos particularmente en uno de los aspectos de este proceso, vinculado a la redefinición de la relación entre policía y gobierno local.

En efecto, en este trabajo mostramos que la construcción de la autonomía, su ampliación o refuerzo, coincidió con un proceso de redefinición de la relación entre policía y gobierno municipal. Esto se produjo en la medida en que los discursos autonómicos tuvieron como efecto la puesta en crisis de un diagrama político que planteaba una profunda discontinuidad entre las dos instancias, policía y municipio. Es que desde la federalización de Buenos Aires, la Policía se había desplegado como tecnología de gobierno prácticamente independiente del poder municipal, como instrumento del gobierno nacional por medio del cual se refuerza la subordinación de la Ciudad a la Nación. Con la autonomización de la Ciudad se va a dar un proceso de institucionalización en el que se plantea la preocupación por definir la pertinencia de una policía como herramienta para el gobierno local.

Como hemos mencionado, nos propusimos describir la trama de discursos en la cual se configura la redefinición de la relación entre gobierno y policía. Para ello abordamos el estudio de una serie de debates legislativos que, al poner en juego la redefinición de las condiciones políticas, jurídicas e institucionales que codifican las posibilidades del gobierno político a nivel local, tienen una función estructurante en el proceso de construcción de la autonomía. Interesados en estudiar las tramas de sentido que rearticulan las relaciones entre policía y gobierno local a partir de la autonomización de la Ciudad, en este trabajo nos centramos en el análisis de los debates que se dan en la Convención Estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires (1996) y en la

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a poco de ser creada, en ocasión de la sanción del primer Código Contravencional.²

En definitiva, examinamos uno de los momentos claves de la conformación de una configuración discursiva por la que la creación de una “policía propia” se registra como necesidad de gobierno, de un gobierno autónomo.

II. Autonomía, seguridad y policía.

Del conjunto de los temas abordados por la Asamblea Estatuante de la Ciudad de Buenos Aires, hay dos tratamientos que nos interesan particularmente: los debates suscitados en relación a la eliminación de los edictos policiales y a la definición institucional de la nueva justicia contravencional.

Decíamos que a partir de la federalización de la ciudad ocurrida en 1880, se produce un esquema de relaciones muy particular entre el Poder Ejecutivo Nacional, el gobierno municipal y la policía, el cual estuvo vigente hasta momentos muy recientes de la historia de la Ciudad. Básicamente podríamos decir que la Policía respondía al gobierno nacional, siendo escasa, o casi nula la posibilidad de las autoridades municipales de imponer sus consideraciones para definir el accionar policial (Rios, 2014). Un ejemplo de esta restricción de las prerrogativas del gobierno municipal lo constituye la vigencia, hasta 1956, del Código de Procedimientos en lo Criminal para la Capital y Territorios Nacionales, que establece la facultad del Jefe de Policía de dictar los Edictos de Policía, es decir, de establecer la norma de su propia actuación. A partir de entonces, si bien el jefe de policía no puede dictar nuevos edictos, no obstante, los edictos policiales dictados hasta ese momento siguen siendo ley, y la Policía conserva la capacidad de juzgar conductas a partir de esas normas de origen policial.

Los Edictos Policiales constituían una especie de sistema normativo y punitivo que funcionaba de manera paralela y relativamente independiente respecto del sistema que codifica la ley penal y que se encausa en el sistema judicial (Tiscornia, 2008). Se trata de un conjunto de reglas creado y gestionado por la institución policial, al margen de la institución judicial. Instrumentos normativos que definían prohibiciones contravencionales estableciendo una sanción correspondiente. Las tipificaciones de conductas más empleadas eran las de “ebriedad”, “desordenes y escándalo”, “merodeo”, “acecho”. Las personas que cometían una infracción consignadas en los mismos eran aprehendidas, procesadas y condenadas por la autoridad policial, sin intervención de la institución judicial. Las sanciones que se imponían podían ser de multas o de arrestos. Esta estructura normativa es la que, sin modificaciones sustanciales, funcionó hasta la derogación definitiva de los Edictos Policiales que se efectiviza, como veremos, con la sanción del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, en marzo de 1998, y con la puesta en funcionamiento de la justicia contravencional de la Ciudad (Chillier, 1998; Sozzo, 2003; Tiscornia, Eilbaum, & Sarabayrouse Oliveira, 2004).

La sanción de dicho Código Contravencional significó institucionalmente el fin de los edictos policiales y, por ello mismo, el comienzo de una nueva relación entre la policía y el gobierno local. Podemos decir sin miedo a equivocarnos que la puesta en ejercicio de este Código constituye el primer quiebre de esa disociación policía-municipio. Pero las condiciones de posibilidad de este cambio institucional estuvieron dadas en gran parte por la formación de un discurso sociopolítico que problematiza este ejercicio del poder policial. Y este discurso cobra gran visibilidad en el seno de la Asamblea Estatuante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el año 1996. Fundamentalmente, en el momento en que se define el texto que norma el funcionamiento del sistema judicial y se discute en torno a la función de la justicia contravencional. En realidad, más que un debate podemos advertir la exposición de un amplio consenso en la medida en que la eliminación de los Edictos Policiales aparece como la reivindicación de aspiraciones democráticas

largamente postergadas.

En esta serie de discursos es posible identificar dos argumentos fuertes que sostienen la eliminación de los edictos policiales. Por un lado, en razón de la necesidad de poner límite a lo que se llama el “estado policial”. Por otro, a propósito de la emergencia de una nueva forma de regulación de las prácticas sociales, la *esfera contravencional*. En lo que sigue presentamos una sistematización de los discursos estudiados según estas dos líneas argumentativas.

II.1 El fin de los Edictos Policiales

Entre las intervenciones de los convencionales que van urdiendo la trama argumental de la necesidad de limitar el Estado policial, se destaca la de Eugenio Zaffaroni, que no habla sólo en nombre propio, sino que asume la voz de un importante sector del mundo académico e intelectual. En 1996 la democracia ya tiene una década y media de camino recorrido. La preocupación es que este régimen político, en lo que al funcionamiento de las fuerzas de seguridad se refiere, no ha logrado desprenderse del lastre histórico que constituyen las pasadas experiencias dictatoriales en nuestro país. Esta situación moviliza a un sector de intelectuales y científicos sociales que, en articulación con el activismo de los derechos humanos, problematiza “en los regímenes democráticos, la expansión del poder de policía que los Estados habilitan en nombre de la seguridad” (Tiscornia, 2005).

El discurso de Zaffaroni resitúa el problema de los Edictos Policiales en una trama histórica y política. Remonta esta cuestión a la “tercera década del siglo pasado, cuando Rivadavia suprime los Cabildos.” A partir de entonces, dice Zaffaroni, emerge “la curiosa forma de peligrosidad sin delito que todavía existe en la Ciudad de Buenos Aires”. Esta emergencia es presentada en este discurso como producto de una contradicción, una tensión, entre las formas jurídicas (copiamos la Constitución norteamericana, dice Zaffaroni) y las formas institucionales que asume la función policial (la policía borbónica, militarizada y piramidal). “Nunca tuvimos la policía comunitaria de los Estados Unidos; sí la Constitución, pero no la policía”. Desde esta perspectiva, los Edictos Policiales son las piezas pseudo-jurídicas que permiten saldar la tensión y asegurar el aceitado funcionamiento de un sistema de control penal orientado al disciplinamiento de los sectores populares.

La mayoría de estos bandos policiales fueron dictados antes de 1958, pues desde entonces el Jefe de policía no tiene ya la atribución de establecerlos. Pero esta sustracción de la potestad policial no comportó el fin de la vigencia de los Edictos hasta entonces ordenados. Por el contrario, esta normativa emanada de autoridad policial, fue ratificada por ley nacional, la Ley 14.467 de ese mismo año, 1958. ¿Qué significa entonces, la eliminación de los edictos policiales en el año 1994? A lo que se pone fin es a la vigencia de un arsenal normativo, de origen policial, fuertemente anclado en una particular lógica de funcionamiento de las fuerzas policiales que prioriza el accionar represivo, aunque se legitime en términos de prevención. Efectivamente, los Edictos Policiales son un mecanismo muy importante respecto del funcionamiento de una lógica que se articula como “táctica de la sospecha” (Sozzo, 1998), es decir, activan la posibilidad de la intervención policial pre-delictual, y en eso estriba su carácter preventivo. Los Edictos suponen la objetivación de un saber policial de carácter eminentemente práctico, un “olfato policial” (Galvani, 2009) que permite identificar al “delincuente” antes de la comisión de un hecho delictivo. Ese arsenal normativo es en gran medida la legitimación del conjunto de prácticas que lo vuelven posible, fundamentalmente, la amplia discrecionalidad para la detención de personas, por “sospecha” o presunción de peligrosidad: averiguación de antecedentes, merodeo, vagancia, un sinfín de figuras sumamente ambiguas que se articulan con un funcionamiento policial altamente informal e informalizable, es decir, con gran capacidad de resistir cualquier mecanismo de control externo. Es todo este complejo el que es puesto en cuestión, y de allí la importancia de que el fin de los Edictos Policiales se piense en relación a la abolición de los mecanismos de

esta lógica, constituidos por el derecho penal de autor y la detención preventiva (pre-delictual) respecto de faltas contravencionales.

En este sentido, se configura una retórica del Estado de derecho desde la cual el fin de los edictos policiales es un replanteo de la institucionalidad policial en el marco democrático, que comprende el cuestionamiento de las formas de autoridad imbricadas en el funcionamiento que tradicionalmente caracterizó a las fuerzas de seguridad en nuestro país.

Las intervenciones de los convencionales refieren a la vinculación de esa “táctica de la sospecha” de las prácticas policiales que encarnan los edictos policiales y la experiencia del terrorismo de Estado.

En épocas más sombrías, el joven, como sinónimo de subversivo, fue el blanco móvil del terrorismo estatal y paraestatal, bajo la hegemonía de la doctrina de la seguridad nacional. Todos creíamos -al menos aspirábamos- y militábamos por adquirir la plenitud de nuestros derechos con la democracia, así como también el reconocimiento de nuestra singularidad; en definitiva, el derecho a ser joven. Ese es el mismo derecho que hoy buscan definir las instituciones de Naciones Unidas, tal como lo hicieron al establecer los derechos del niño, los del adolescente, los de la mujer, y antes los de los hombres.

Ese derecho, que reclama las debidas garantías del Estado, seguirá siendo ilusorio mientras no derogemos las normas que sustentan la vigencia de un estereotipo de joven que hoy se pretende equivalente a las figuras disvaliosas del “vago habitual”, del “borracho” o del “narcotizado”. Todas ellas han sido definidas en los edictos policiales con ese lenguaje peculiar que tal vez nunca nadie haya utilizado, en una jerga que es empleada por tan pocos que bien podríamos considerarla una lengua muerta, pero que es empleada para definir modos de ser tan indefinidos que dan pie a una discrecionalidad en el accionar policial que es incompatible con la vigencia de la democracia.

La abolición de los edictos, con respecto de lo cual esta Convención ha expresado una saludable unanimidad, es la única medida consecuentemente republicana que podemos adoptar. Sin embargo, esta iniciativa podría quedar esterilizada, transformándose en una más de aquellas buenas intenciones que pavimentan el camino del infierno, si al mismo tiempo no abolimos la facultad otorgada a la policía para detener preventivamente en casos de faltas contravencionales.

[Intervención del convencional Cortina (Pdo. Socialista Popular), Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de sesiones, 14ª reunión, 9ª sesión ordinaria, 24 de septiembre de 1996] 44:10

El problema central de los llamados edictos policiales es que constituyen la expresión de una cultura de sospecha que tuvo su apogeo en las pasadas dictaduras militares; una cultura de sospecha que se debería comenzar a erradicar de una vez por todas porque va en contra de la presunción de inocencia, que es un principio fundamental del derecho, y porque implica una práctica cotidiana de la exclusión social. En un sistema democrático, los únicos que pueden juzgar son los jueces correspondientes. El cuestionamiento que hacemos de los edictos se justifica especialmente en que traen aparejada una serie de prácticas semejantes a la inquisición, en donde el acusador era, al mismo tiempo, el que juzgaba y tenía la posibilidad de establecer la culpabilidad, la cual simplemente se le notificaba al acusado.

[Intervención del convencional Santa María (Nueva Dirigencia), Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de sesiones, 14ª reunión, 9ª sesión ordinaria, 24 de septiembre de 1996] 44:17

Estos discursos plantean que, frente a la experiencia del terrorismo de Estado, la experiencia democrática debe constituir una verdadera ruptura, la cual debe constituirse como una subsunción política de lo policial:

El Estado de policía vive encerrado dentro de todo Estado de derecho. Más o menos encerrado. En cuanto el Estado de derecho se descuida, en cuanto aparece un resquebrajamiento, el Estado de policía sale. Y si el Estado de derecho se debilita mucho el

Estado de policía lo revienta y domina plenamente.

El Estado de derecho no es más que un esfuerzo por contener al Estado de policía. Y todos los Estados de derecho históricamente dados no son más que Estados más o menos de derecho que contienen más o menos al Estado de policía que tienen adentro.

De modo que no hay fórmulas mágicas. No existe el milagro de las palabras. El derecho no es una cuestión bucólica como para salir de aquí con la fórmula que nos hace libres a todos. El derecho es lucha. Es una lucha permanente. Es una tensión dialéctica entre el Estado de derecho y el Estado de policía. Seamos conscientes de que, por más que estemos haciendo el máximo de esfuerzo técnico posible para controlar las privaciones de libertad arbitrarias, las aprehensiones arbitrarias, no podemos estar bucólicamente seguros de que con esto las controlamos, porque esa aprehensión, esa dialéctica entre Estado de derecho y Estado de policía va a seguir.

[Intervención del convencional Zaffaroni (FrePaSo), Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de sesiones, 14ª reunión, 9ª sesión ordinaria, 24 de septiembre de 1996] 44:29

El Estado de derecho aparece como límite al Estado policial, para garantizar la libertad al mismo tiempo que la seguridad de los ciudadanos. El Estado policial es fundamentalmente el sistema penal que se desarrolla más allá del derecho penal, y que lo desborda. Hay un esfuerzo permanente, “una lucha”, por desarrollar un Estado de derecho, capaz de contener al Estado policial. Hacer pasar el funcionamiento del sistema penal por las instancias del derecho penal, esta es la aspiración de una lógica que podemos llamar “garantista”: garantizar que no se pueda privar de la libertad a una persona, salvo que exista una orden judicial expresa que así lo determine; garantizar, en caso de detención fundada en orden judicial, una inmediata comunicación con el juez interviniente; que –“como debe ser”- sean jueces y no policías, los encargados de juzgar las faltas y contravenciones, con las garantías del debido proceso, del principio de amplitud de la prueba y del derecho de defensa en juicio. Vemos que en este esquema el Estado de Derecho tiene por objeto la reducción y subordinación del Estado policial, limitar *lo policial* a la aplicación de la ley y hacer de la ley el principio de intervención policial. Y esto tiene una implicancia respecto de la finalidad atribuida al sistema penal en su conjunto. La crítica está dirigida a un sistema penal que, como parte de ese “complejo centralista y autoritario”, se despliega como mecanismo de control de los sectores populares, supone un despliegue de la intervención policial al servicio del disciplinamiento y la regulación que buscan asegurar un orden esencialmente desigual. Frente a ello, ¿qué otro sistema penal es posible? Un sistema penal cuya finalidad no es tanto el control como el hacer cumplir la ley. El énfasis está puesto en la necesidad de reconducir el funcionamiento del sistema penal dentro de límites que aseguren la plena vigencia de las libertades ciudadanas y los derechos humanos. Se trata de instaurar el Derecho penal como medida del Estado policial, orientado a garantizar un *Estado policial mínimo*.³

... quiero llamar la atención sobre la trascendencia de lo que estamos haciendo en materia contravencional en esta ciudad. Hace unos instantes, con motivo de otra intervención, dije que los edictos no eran una cuestión aislada sino que formaban parte de un plan de control social autoritario y disciplinante. Es el plan que diseñó el roquismo cuando estableció este modelo de Estado centralizado y autoritario y, por ende, tuvo que ejercer el máximo de autoritarismo en esta ciudad, por lo que la ciudad se federalizó y perdió su autonomía. [Intervención del convencional Zaffaroni (FrePaSo), Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de sesiones, 14ª reunión, 9ª sesión ordinaria, 24 de septiembre de 1996] 44:28

Desde una perspectiva que enfatiza el carácter histórico del acontecer político, se identifica un “complejo de autoritarismo centralizador”, en el que los Edictos Policiales son una pieza muy importante, y aparecen como el engranaje más visible de una maquinaria de control que en su faz más opaca supone el gobierno delegado

de la Ciudad. En relación a ello, el Estado de derecho se yergue como puesta de límites a un Estado de policía que se presenta como superinflacionario, y reforzado por las experiencias dictatoriales. Se trata del desenvolvimiento de una estrategia jurídico-política de control, limitación, contención, de lo policial que se plantea como subordinación de la policía a la política.

II.2 La emergencia de *lo contravencional*.

Esa estrategia jurídica de contención de lo policial tiene por efecto un pliegue en el objeto de gobierno, se produce un desdoblamiento que hace emerger la esfera contravencional como una nueva dimensión, como una serie de fenómenos que se reordenan a partir de estas nuevas intervenciones jurídicas. No decimos con esto que lo contravencional no existiera antes (los Edictos Policiales se aplicaban a esta materia). Lo que ocurre ahora es que lo contravencional se separa y adquiere una densidad propia, una especificidad, se convierte en materia específica del gobierno local, “la esfera contravencional”.

El texto de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que los edictos policiales deberán ser reemplazados por un Código Contravencional que se creará a partir de un reordenamiento de la Justicia de Faltas hasta ese momento existente, la cual deja de ser un tribunal administrativo para convertirse en un tribunal judicial. Se otorga a la Legislatura de la Ciudad un plazo de tres meses a partir de su constitución para sancionar dicho Código. Plazo en que pierden su validez todas las normas contravencionales dictadas con anterioridad a la creación de ese cuerpo legislativo autónomo y democrático, caen entonces los edictos policiales.

Hay una tensión entre dos operaciones aparentemente contradictorias, pero que estratégicamente se integran. Por un lado, se marca la discontinuidad entre convivencia y seguridad, entre contravención y delito. Por otro lado, y aparentemente en sentido contrario, la materia contravencional cobra relevancia justamente en la medida en que constituye la “antesala” del delito.

Al cuestionar los edictos policiales no se pretende atar de manos a la policía en la lucha contra la delincuencia, sencillamente porque los edictos están dirigidos a sancionar contravenciones que no llegan a ser delitos y cuya definición depende, muchas veces, de quienes las señalan y en donde entran en juego los prejuicios y el criterio personal de quien las ejecuta. [Intervención del convencional Santa María (Nueva Dirigencia), Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de sesiones, 14ª reunión, 9ª sesión ordinaria, 24 de septiembre de 1996] 44:17

Como he hecho en más de una ocasión, quiero decir a todos los convencionales, y sobre todo a la población de la ciudad de Buenos Aires, que se queden tranquilos, porque no tienen ninguna relación los edictos, la conducta que allí se tipifica y sus sanciones con el tema de la prevención del delito; que la vagancia, la prostitución, la ebriedad suelen tener poco o nada que ver con el delito.

Es más. He hablado sobre este asunto con funcionarios policiales. Rara vez los que cometen delitos, los que forman parte de bandas organizadas, los que realmente se dedican al delito violento y organizado incurrir en las conductas tipificadas en los edictos, porque se preservan muy bien de no caer presos por contravenciones, cuando lo que están preparando es otra cosa. [Intervención del convencional Castells (PJ), Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de sesiones, 14ª reunión, 9ª sesión ordinaria, 24 de septiembre de 1996] 44:31

Los fragmentos citados marcan una discontinuidad entre las conductas reguladas por los edictos y los delitos (y la delincuencia). Se sostiene que los edictos policiales no regulan cuestiones relativas al “verdadero delito”, es decir al verdadero problema de la seguridad. Entonces, si se acaban los edictos policiales esto no

va a afectar los niveles seguridad de los vecinos. Esta operación apunta a desarticular las operaciones que, por el contrario, tienden a abonar las resistencias a la eliminación de los edictos amparándose en el temor a dejar sin herramientas normativas a la institución policial en su lucha contra la delincuencia. Frente a esto, se intenta visibilizar, por un lado, que gran parte de la actividad policial no pasa por esa “guerra contra la delincuencia” sino por la regulación informal de una serie de prácticas sociales que se desarrollan en un difuso límite entre lo legal y lo ilegal. Y que esta regulación es permitida básicamente por esas herramientas normativas que constituyen los edictos policiales y la detención preventiva de personas. La discontinuidad entre contravención y delito tiene por efecto introducir la posibilidad de la problematización de la actividad policial.

Sin embargo, no se trata simplemente de eliminar la regulación de esas prácticas sociales. Por el contrario, la regulación de las conductas que comprenden la convivencia es una función que el gobierno local reclama para sí. Y la relevancia estratégica de asumir el gobierno de la convivencia reside en la potencialidad preventiva que tiene trabajar en este nivel:

En la semana que acaba de finalizar esta Convención Constituyente tomó la decisión unánime y firme de sustituir los vetustos y desactualizados edictos policiales por un código contravencional y de convivencia urbana que la futura Legislatura de la ciudad deberá sancionar dentro de los noventa días contados a partir de su constitución. Se trata del primer paso sólido que hemos dado en favor de la seguridad y de la prevención, toda vez que la esfera contravencional es la mejor valla de contención frente a posibles conductas delictivas futuras. Es la primera vidriera que el ciudadano mira para encontrar el ropaje de un conjunto de normas tendientes a lograr una mejor convivencia. Si no existiese, correríamos el gravísimo riesgo de ingresar directamente al sistema penal o de perder el respeto por la ley.

Por ello, sostenemos que los objetivos primordiales del derecho contravencional son, en primer lugar, adecuar la normativa al estilo de vida que eligieron los porteños y seguidamente constituirse en el gran ámbito preventivo prepenal, es decir, en un llamado de atención para que no se concreten las conductas delictivas.

[Intervención del convencional Enríquez (UCR), Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de sesiones, 18ª reunión, 10ª sesión ordinaria, 29 de septiembre de 1996] 43:1

La idea de que la intervención sobre las contravenciones constituye una “valla de contención” para conductas delictivas supone la idea de una continuidad entre unas prácticas y otras. La criminología habla de “incivildades” para referirse a estas conductas que sin ser propiamente delictivas constituyen un problema para el orden. El deslizamiento de la continuidad entre “incivildades” y delito en esta economía discursiva tiene por efecto afirmar la legitimidad de un cierto objeto de gobierno: la convivencia urbana. Así, se justifica y legitima la intervención sobre prácticas que no están prohibidas por la ley penal. Pero como vemos en estos discursos, esta intervención debe responder a los parámetros de un particular tipo de gobierno que se define como democrático. Se trata de recodificar la regulación de la convivencia urbana dentro de los parámetros de una cultura democrática. Se reclama una regulación “conforme a derecho”. El fin de los Edictos Policiales está asociado a la emergencia de nuevos mecanismos de gobierno de esas conductas que hacen a la “materia contravencional”, nuevos mecanismos que constituyen el gobierno local. El gobierno local comienza a emerger como una realidad a partir del emplazamiento de estos mecanismos, el Código Contravencional y la Justicia Contravencional (además por supuesto, del poder legislativo que vemos en acto al estudiar estos debates).

Habría que adelantar que esta asociación entre desorden y delito, entre estas transgresiones predelictuales y el delito, que ya aquí está presente será recuperada más tarde estratégicamente para reforzar una operación

que tiende a producir un efecto de homogeneización: la naturaleza de toda transgresión (delictual o predelictual) es la misma, lo que, a su vez, tiene por efecto afirmar la verdad de que lo que se necesita es una policía represiva, frente a las pretensiones políticas de generar fuerzas de seguridad que se presenten como alternativas a las fuerzas policiales tradicionales. Pero en el momento que analizamos ahora, impera cierta dualidad del problema de la seguridad. Si se presenta esta ligazón entre lo contravencional y lo delictivo es para establecer la importancia, política y social, de esta materia.

Simplemente quiero agregar que hemos podido elaborar una estructura en la que todos los fueros de la ciudad puedan perfectamente integrarse, ya sea los que hoy están habilitados en función de la Ley de Garantías como los que todavía siguen en el ámbito de la Justicia Nacional.

Varias veces he dicho en este recinto -y lo sigo sosteniendo- que la Ley 24.588 está vigente, fue sancionada de acuerdo con la Constitución y no ha sido derogada ni declarada inconstitucional. No me desdigo de esto. Pero me parece que en esta materia hay un alto grado de discrecionalidad o arbitrariedad en cuanto a mantener en la órbita de la Nación la competencia de una Justicia que tiene que ver con la vida de los vecinos. Me refiero a la Justicia Civil, Comercial, de Instrucción y Laboral. No se justifica que esa Justicia esté en el ámbito nacional. En ese sentido, esta estructura judicial que se propone está preparada para absorber ese cambio, pero no para absorber los vicios de la justicia. [Intervención del convencional Castells (PJ), Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de sesiones, 14ª reunión, 9ª sesión ordinaria, 24 de septiembre de 1996] 44:4

“La vida de los vecinos” es lo que se reclama como objeto del gobierno local, objeto que empieza por la convivencia pero tiende a abarcar todas las relaciones de los vecinos como sujetos-habitantes de la ciudad: relaciones comerciales, familiares, de vecindad. Por ello, es ya casi un hecho la emergencia de la justicia contravencional como justicia propia (de la Ciudad), pero se reclama la ampliación de esta justicia para incorporar los fueros civil y comercial y toda la llamada “justicia ordinaria”.

III. Gobierno de la convivencia urbana y Código Contravencional

La sanción del Código Contravencional y su puesta en funcionamiento a partir de la estructuración de un aparato judicial local, constituyeron el primer quiebre de la disociación entre lo municipal y lo policial, disociación que se había inaugurado con la federalización de la Ciudad y el proceso histórico de consolidación de un gobierno central fuerte. La revinculación se va a producir a partir de la reconversión de lo municipal en *gobierno local*, y va a pasar por la reconfiguración del tópico de *lo contravencional*, no ya como ámbito exclusivo de lo policial, sino como objeto específico del gobierno local.

La autonomización de la Ciudad inaugura un proceso por el cual se van montando los mecanismos de intervención gubernamental que irán constituyendo el gobierno local. Nos interesa particularmente el emplazamiento de nuevas tecnologías de gobierno que van formando el campo del gobierno local de la seguridad, que supone la emergencia correlativa del “gobierno de la seguridad” como área específica de intervención. Por un lado, “políticas de seguridad”, políticas públicas implementadas por el poder ejecutivo local como políticas de prevención. Se destaca la temprana creación, en 1998, del Programa de Seguridad Ciudadana, del cual dependían los Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia⁴. Por otro, la emergencia del campo de una “justicia propia”, primero la Justicia Contravencional y luego, en virtud de las sucesivas transferencias de competencias penales de la Nación a la Ciudad, la Justicia ordinaria.⁵

La emergencia de la “justicia propia” supone la judicialización de unas conductas que eran objeto de un tratamiento exclusivamente policial mediante la aplicación de los Edictos Policiales. Como veíamos antes, el

nacimiento de esta judicialización se concibe como límite al Estado policial, y en relación a una racionalidad liberal por la que el derecho se instala como garantía de las libertades individuales. En un esquema en el que el Estado de derecho debe “contener” al Estado policial, el derecho penal va a ser una herramienta fundamental. Por eso no sorprende que, aunque se intente diferenciar este Código Contravencional del Código Penal incluso llamándolo “de Convivencia”, nunca haya constituido meramente un “acuerdo de convivencia”, es decir, una colección de reglas que pautan el encuentro entre los ciudadanos. Por el contrario, este Código, desde su primera sanción fue esencialmente una codificación de conductas sancionables o punibles. Así lo señalan Gabriela Rodríguez y Cecilia Varela:

Aun denominado “Código de Convivencia” (Art.1, Ley10) su carácter es estrictamente penal. Si bien el término convivencia puede connotar la existencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la judicialización de los Edictos Policiales implicó la creación de un nuevo aparato burocrático-penal, la Justicia Contravencional (Rodríguez & Varela, 2000, p. 17).

Las autoras remarcan que en los debates de la Asamblea Constituyente, el término “convivencia” remitía a establecer una distinción entre lo contravencional y la legislación penal, marcando una discontinuidad entre ambas, pero al mismo tiempo se pensaba la convivencia desde una perspectiva reduccionista que la transformaba en una función de la regulación normativa y legal. De esta manera, la apelación a la noción de convivencia no termina de zanjar una distancia entre lo penal y lo contravencional, porque ambas lógicas reproducen el esquema normativo-punitivo.

Vamos a detenernos ahora en el análisis de los debates que se despliegan en ocasión de la sanción de Código Contravencional, para mostrar de qué manera define el objeto de la intervención: la convivencia urbana y la “materia contravencional”. Las líneas aquí esbozadas sugieren la ocurrencia de una reconfiguración de la relación gobierno-policía que analizamos en el próximo apartado.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en la cláusula transitoria 12^a, establece un período de noventa días a partir de la conformación de la Legislatura para que se sancione un Código Contravencional. La misma cláusula establece que vencido ese plazo quedarán derogadas todas las leyes contravencionales (entre ellas, por supuesto, las que ratifican los Edictos Policiales). Ante esta situación, el 9 de marzo de 1998, se sanciona la Ley N° 10,⁶ conteniendo el primer Código Contravencional. Con esta sanción se pretende evitar que se produzca un “vacío legal”. Así queda expresado en los considerandos del dictamen que de manera conjunta suscriben las mayorías de las comisiones de Justicia y de Asuntos Constitucionales (firman el dictamen los diputados: Suarez Lastra, Jozami, Zbar, Sánchez, Caram, Oyhanarte, González Gass, Pierini, Ibarra, Puy, Zaffaroni, Kismer de Olmos y Clienti).

Lo que se sanciona entonces es un Código Contravencional “básico”, es decir, que contiene lo que se considera el conjunto de las normas necesarias para asegurar la continuidad de funcionamiento de los mecanismos de control, pero queda pendiente la sanción de un código que, con mayor amplitud, integre también lo que continúa siendo el Código de Faltas. Por esta razón, el dictamen de mayoría, que será el que se sancione prácticamente sin modificaciones, propone, además de la sanción de este “código básico”, la creación de una Comisión de Seguimiento, la cual tendrá por función realizar una ronda de consultas con distintas organizaciones civiles, con el fin de elaborar un anteproyecto que unifique los Códigos Contravencional y de Faltas. A esta Comisión se le da plazo hasta diciembre de 1998 para que cumpla este objetivo.⁷

El mismo dictamen establece la definición de lo que se está legislando: la naturaleza de la “materia contravencional”. Ésta se distingue tanto de la materia penal (que es objeto del Código Penal) como de la de

faltas (que refiere a las infracciones administrativas). Lo contravencional se define como la esfera propia y diferenciada de la “capacidad legisferante” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que en este código la materia contravencional se ha distinguido con claridad, tanto de las normas que se encuentran previstas en el Código Penal de la Nación y cuya creación la Constitución Nacional reserva al Congreso de la Nación, como de las faltas que se entienden como infracciones administrativas.

Que esta distinción fundamental afirma nuevamente la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconociendo una esfera propia y diferenciada de la del Gobierno de la Nación. Legislar en materia contravencional permite establecer con claridad los límites que separan las facultades del poder federal de las que les corresponden a esta Legislatura en materia punitiva. De este modo, no sólo la Legislatura no puede avanzar sobre las atribuciones del Congreso de la Nación, como así tampoco este último puede invadir la esfera propia de la capacidad legisferante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que del universo de conductas que afectan bienes jurídicamente protegibles, aquellas y sólo aquellas que lesionan la normal convivencia urbana son la materia de este Código Contravencional.

[Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura, Acta de la 1° Sesión Especial, 9 de marzo de 1998, versión taquigráfica] 47:1

La identificación de la “materia contravencional” permite reconocer la materia en la que la autonomía toma cuerpo, espesor. En tanto “lo contravencional” se define como “la esfera propia y diferenciada” de la autonomía, constituye al mismo tiempo su posibilidad y su límite. Su definición, además, es la ocasión de un corrimiento que queremos resaltar: esta primera sanción del Código Contravencional se realiza en la misma línea garantista que atraviesa y constituye las normas constitucionales sobre el funcionamiento de la justicia para la Ciudad de Buenos Aires. ¿Por qué? Porque se asume el problema de la seguridad como un problema de gobierno, pero sin subordinar el respeto de las libertades individuales a la cuestión securitaria.⁸ Pero este posicionamiento garantista empieza a asumir una inflexión novedosa. Hay un énfasis que apunta a desactivar la asociación represión-seguridad. El garantismo comienza a plantearse en posición de resistencia respecto de las demandas de mayor punitivismo y “mano dura”. Empiezan a aparecer en estos discursos las marcas de ese otro discurso al que buscan responder, que podríamos llamar las “demandas securitarias”. En esta línea se retoma el cuestionamiento de la relación causal entre el fin de los Edictos Policiales y la agudización del problema de la seguridad. Y, precisamente, se desmiente tal relación:

Hay quienes han querido instalar la idea de que caídos los edictos policiales se correrá el enorme riesgo de generar una gran inseguridad en la ciudad de Buenos Aires, como si la libertad, la integridad física y los bienes de las personas de la ciudad de Buenos Aires, estuvieran protegidos, básicamente, por los edictos policiales.

Esto es definitivamente incorrecto; es definitivamente falso. Los bienes, la propiedad, la integridad física, son bienes protegidos por la Legislación Penal que mantiene su vigencia y la tiene en todo el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Cuando legislamos en materia contravencional, estamos legislando sobre la convivencia.

Hay una idea de que esto afectaría enormemente a la seguridad, como si a partir de la eliminación de los edictos policiales, la Ciudad de Buenos Aires fuera a ser una ciudad más insegura.

Señor presidente: quienes hemos trabajado intensamente en esto, quienes hemos consultado con muchísimos especialistas en la materia criminológica, con muchísimos vecinos de la Ciudad de Buenos Aires, con muchísimas organizaciones defensoras de los derechos humanos, tenemos absolutamente en claro que la seguridad en nuestra ciudad pasa por distintos parámetros que exceden ampliamente la materia contravencional. [Intervención del diputado Suarez Lastra (UCR), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura, Acta de la 1° Sesión Especial, 9 de marzo de 1998, versión taquigráfica] 47:5

Así, se afirma que el problema de la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires no pasa por lo contravencional, sino por acciones y prácticas que son ya sancionadas (y seguirán siéndolo) o bien por el Código Penal, o bien por el Código de Faltas, ya que ambos continúan en vigencia.

La seguridad pasa por los delitos que se cometen y que están tipificados en el Código Penal y ahí tienen su ámbito de prevención, de corrección y sanción punitiva. La seguridad, muchas veces, pasa por infracciones a normas regulatorias que apuntan a generar condiciones de ciudad (*sic.*), en los ámbitos donde desarrollamos nuestra actividad, donde vivimos, de edificación, de tránsito, etc., y en eso, también, hay un régimen de faltas e infracciones que está vigente y que tiene su competencia. (...)

[Intervención del diputado Suarez Lastra (UCR), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura, Acta de la 1° Sesión Especial, 9 de marzo de 1998, versión taquigráfica] 47:5

Luego de definir la inseguridad en relación al problema ciertas conductas que son sancionadas por los regímenes normativos vigentes, más allá del Código Contravencional, es decir por el Código Penal y por el Código de Faltas, se recupera una dimensión de este problema que tiene que ver con la identificación de las “causas estructurales” de este tipo de conductas.

Lo que no podemos dejar de mencionar son las causas estructurales de la inseguridad que, en general, no son nombradas a la hora de hablar de cuáles son aquellas medidas que debemos tomar para garantizar mejores condiciones de seguridad.

Y de todas las causas de inseguridad, señor presidente, seguramente las más profundas, las más peligrosas son aquellas que tienen que ver con la exclusión social; son aquellas que hacen que miles y miles de nuestros ciudadanos estén alejados de la estructura productiva, estén alejados de los beneficios del progreso, estén absolutamente alejados de cualquier perspectiva de desarrollo personal y de trabajo. Si no tomamos esto en cuenta y si lo miráramos desde la lógica de hace algunos años, cuando el nivel de empleo, a pesar de las dificultades económicas, era razonable, tal vez nos parecería un agravio al sentido común perseguir con un edicto a quien pidiera algo en la calle.

[Intervención del diputado Suarez Lastra (UCR), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura, Acta de la 1° Sesión Especial, 9 de marzo de 1998, versión taquigráfica] 47:5

Según argumentan estos planteos, en tanto las causas de la inseguridad son estructurales, no se resuelven con una normativa que aumente la penalización de esas conductas, normativa que, en definitiva, termina castigando a sujetos que son producto de un proceso de exclusión. En este sentido se resalta que los Edictos Policiales penalizan conductas sociales que, en contextos de altos índices de desempleo, son las únicas formas de integración en el mercado informal de trabajo.

... ¿cómo en la Argentina de hoy puede ser considerada una actitud antisocial -en un país que no construye sociedad incluyendo- pedir algo en la calle? Estaríamos desconociendo la realidad que vivimos si no contempláramos eso. ¿Es vagancia que a alguien le limpien el auto en una avenida del centro de la ciudad? ¿O es la única forma de trabajo que tienen miles de jóvenes argentinos que no tienen ninguna posibilidad de trabajar?

Estos edictos, que representan una realidad distinta y una vocación autoritaria, hacen que, objetivamente, toda esta gente con dificultades de inclusión se conviertan en marginales del sistema jurídico, se conviertan en contraventores. Y lo que estamos haciendo con nuestro código contravencional es poner el énfasis en aquellas conductas que son claramente antisociales, que son claramente atentatorias del bien que procuramos proteger en esta oportunidad: la convivencia y la tolerancia democrática en esta Ciudad. [Intervención del diputado Suarez Lastra (UCR), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura, Acta de la 1° Sesión Especial, 9 de marzo de 1998, versión taquigráfica] 47:5

De este modo, se establece que el fin de los Edictos Policiales no conlleva un problema de gobernabilidad de la seguridad. Y, al mismo tiempo, que la respuesta represiva (en la que se emparentan tanto los Edictos Policiales como las demandas de mayor punitivismo) no constituyen una respuesta adecuada al problema en cuestión.

Así, estos discursos afirman la seguridad como un problema que hay que atender. Pero, al mismo tiempo, alegan que esta preocupación por la seguridad debe llevar por caminos distintos de los que condujeron a las experiencias dictatoriales. Seguridad sí, pero sin renunciar a la libertad. Hay una posición que resulta mayoritaria en estos debates que plantea la preocupación por restablecer una ecuación entre seguridad y libertad adecuada a los marcos democráticos, siempre en contrastación con el pasado dictatorial. Se trata de afirmar que para tener seguridad no es necesario renunciar a la libertad.

... creo que lo que hoy vamos a sancionar muestra qué idea tenemos en esta Legislatura de Buenos Aires respecto de las relaciones entre la seguridad y la libertad. Como [el diputado Suarez Lastra] bien decía: “En el país de la dictadura genocida, en el país de los miles de desaparecidos, en el país de las más groseras violaciones a los derechos humanos, el que pide mano dura, lo sepa o no lo sepa, es un enemigo declarado de la democracia”.

Nosotros entendemos que la seguridad bien entendida tiene menos que ver con la mano dura que con la conciencia con que la población defiende sus derechos; tiene menos que ver con criterios represivos y autoritarios que con la participación del conjunto de la sociedad. Por eso, el Código que hoy estamos sancionando es también, como se decía, una apuesta a una sociedad más justa. Porque sería utópico, señor presidente, creer que las leyes pueden garantizar la seguridad en un país donde la marginación social crece día a día; donde la exclusión social se hace más notoria y donde el desempleo alcanza niveles alarmantes. Creo que quienes sancionamos este Código tenemos una visión democrática de la seguridad, y pensamos que la seguridad y el derecho sólo pueden regir, en última instancia, en una sociedad que reconozca los derechos de los sectores menos favorecidos y en una sociedad donde reinen la equidad y la justicia social.

[Intervención del diputado Jozami (FrePaSo), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura, Acta de la 1º Sesión Especial, 9 de marzo de 1998, versión taquigráfica] 47:12

En ese enfrentamiento dialógico entre las posiciones garantistas y esas demandas de mano dura que los propios actores enuncian y denuncian, comienza a elaborarse una “posición de equilibrio”.

En esta circunstancia, necesitamos ser profundamente equilibrados y no ceder a ninguna tentación demagógica. No se trata de ser duros porque haya una demanda de represión y de mano dura (...). Si así lo hiciéramos, estaríamos demostrando lo necio que somos; estaríamos demostrando que no tenemos ninguna capacidad de análisis ni de reflexión acerca de lo que pasó en nuestro país.

Nunca jamás en la historia argentina la propiedad y la vida de las personas valió menos y fue menos respetada que cuando no existió democracia y cuando hubo dictadura. Quienes vivimos en un país donde desaparecieron treinta mil personas y donde todavía hoy se investigan las cuentas suizas de los responsables políticos de ese proceso, no podemos tener un minuto de confusión cuando se nos dice que la seguridad tiene que ver con la mano dura, porque los argentinos sabemos que la mano dura no garantiza seguridad; lo único que garantiza es impunidad para el poderoso.

Entonces, señor presidente, cuando desarrollamos nuestro código contravencional lo tenemos que hacer informados de una idea que reconozca la vocación de cambio profundo y democrático que los constituyentes de la ciudad le quisieron imponer representando a la Ciudad y a toda su estructura normativa. Por eso estamos muy convencidos y muy conscientes de que este Código de Contravenciones está reflejando con toda claridad ese espíritu democrático que es mayoritario en la Ciudad de Buenos Aires. Pero tampoco tenemos que caer en la otra tentación demagógica que es la contracara de la dureza: la tolerancia a la agresión, la tolerancia a la indiferencia, la tolerancia a la falta de compromiso y a las

conductas francamente antisociales. Y creemos, señor presidente, que el régimen de penalidades de este Código Contravencional que está a consideración del Cuerpo, también genera un justo equilibrio entre la necesaria coacción del Estado para garantizar un orden democrático y la imposibilidad de garantizar un mínimo de seguridad y de convivencia en la Ciudad de Buenos Aires.

[Intervención del diputado Suarez Lastra (UCR), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura, Acta de la 1° Sesión Especial, 9 de marzo de 1998, versión taquigráfica] 47:6

El equilibrio es, entonces, mantener una equidistancia entre las dos tentaciones demagógicas: la de la “mano dura”⁹ y la de la permisividad (la “contracara de dureza”, se dice, la mano blanda, podríamos agregar nosotros). Entre ambas, “la necesaria coacción para garantizar un orden democrático”, “un mínimo de seguridad”. Y esto introduce el problema de las fuerzas de seguridad:

Sabemos que con esto no alcanza; sabemos que para gobernar esta Ciudad en plenitud necesitamos de poderes plenos, de justicia y de fuerzas de seguridad; sabemos que debemos apostar a un cambio en las fuerzas policiales. Que se sepa en la Ciudad de Buenos Aires que en esta Legislatura hay seguridad y hay rigor para el tratamiento de estos temas. Que se sepa en la Ciudad de Buenos Aires que en esta Legislatura hay preocupación por hacernos cargo de la posibilidad constitucional de tener fuerzas de seguridad propias. Estamos ansiosos por hacer un cambio profundo que garantice servicios eficientes, con alto equipamiento, con alta profesionalidad, con dedicación, con trabajo, con esfuerzo y con convicción democrática. Estoy seguro, señor presidente, de que con estos medios técnicos, con estos medios materiales, con estos medios formativos, vamos a estar mucho más capacitados para dar la batalla que se debe dar, en términos democráticos, contra esta sensación de inseguridad que está muy fundada, muchas veces, en comportamientos antisociales y delictivos. Estamos seguros de que podremos hacerlo si tenemos una Justicia independiente, que es imprescindible para cualquier esquema de seguridad y de convivencia democrática. [Intervención del diputado Suarez Lastra (UCR), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura, Acta de la 1° Sesión Especial, 9 de marzo de 1998, versión taquigráfica] 47:9

Esta intervención remite a un problema central y es el hecho de que la puesta en marcha de la justicia contravencional supone la rearticulación de dos actores clave: el gobierno de la Ciudad y la Policía Federal Argentina. Entre uno y otro no hay relación de autoridad burocrática, administrativa o política. La relación se da en la operatividad, podríamos decir. La Policía Federal Argentina, es el órgano de aplicación del Código Contravencional, pero no responde al gobierno local. Y, justamente, lo que se aduce es que para gobernar la ciudad se necesita poderes plenos respecto de las fuerzas de seguridad.

Vemos asimismo, que se establece una relación de continuidad entre ciertas “conductas antisociales” (que son justamente objeto del Código Contravencional) y la “sensación de inseguridad”. Este es el segundo desplazamiento de las posiciones garantistas que hasta ahora habían anclado más en probar la discontinuidad entre las intervenciones contravencionales emanadas de los Edictos Policiales y la facultad policial de juzgar este ámbito, y el problema del delito que constituye la “verdadera inseguridad”. La “sensación de inseguridad” habilita un desdoblamiento del problema de la inseguridad, que va a fundamentar la relevancia de las intervenciones de la justicia contravencional. Aparece una duplicación del problema de la seguridad. El problema de la seguridad remite tanto a un conjunto de conductas delictivas, como a otro conjunto de conductas que son antisociales, provocan sensación de inseguridad, pero no son conductas delictivas.¹⁰ Ambas series de prácticas confluyen en la producción de la inseguridad. Si el código de convivencia redundaba en un beneficio en términos de seguridad para los vecinos, no es en tanto prevenga conductas delictivas. Antes bien, se asume que esos comportamientos sociales que, sin constituir transgresiones a la ley, sin ser conductas delictivas, producen ciertas condiciones de interrelación social que favorecen el crecimiento de la sensación de inseguridad. Este es un principio que aparece como supuesto en estos planteos.

Por ello es que, aunque se intenta activamente no responder a las demandas de mano dura, sin embargo no se rompe con una particular forma de concebir el problema de la seguridad como legitimante de la intervención gubernamental de ciertas conductas sociales. Vale decir, no se rompe con el imperativo político según el cual una intervención gubernamental es válida (y se justifica) en la medida en que constituye una intervención útil en lo que respecta a la resolución del problema de la inseguridad. El discurso de los diputados que hablan en nombre de la mayoría que avala este proyecto, no despega de este principio: su posición queda justificada, en última instancia, porque va a significar un elemento que mejore la seguridad de los vecinos de la ciudad.

IV. Hacia una nueva gubernamentalidad

Así comienza a construirse la realidad institucional del gobierno autónoma de la Ciudad. La primera herramienta del gobierno de la convivencia urbana, el código contravencional, reemplaza a los Edictos policiales y se instaura como promesa de gobierno democrático.

Democracia y libertad son los valores predominantes en estos discursos. Pero también aparece en estos discursos algo que se volverá central en los debates en torno a las consecutivas reformas de este código contravencional¹¹: lo que está en juego es el control de las conductas, y el brazo ejecutor de esta normativa es, junto a los agentes de la justicia de la Ciudad, la policía. Una fuerza policial que no depende ni orgánica ni funcionalmente del poder ejecutivo de la Ciudad.

La cuestión de los edictos policiales, sobre cuya eliminación existe un amplio consenso en esta Convención, puede ser un árbol que nos impida ver el bosque. Podemos citar, por ejemplo, los hechos ocurridos durante el último paro organizado por la Confederación General del Trabajo, que han ratificado la necesidad de un cuerpo policial propio de la ciudad, bajo los órdenes de su jefe de Gobierno o gobernador, y sobre el cual pueda ejercer el necesario control la futura Legislatura; una policía cuya función no sea la de reprimir manifestaciones de protesta, sino la de garantizar que éstas se desarrollen en un estricto marco de libertades en el estado de derecho. [Intervención del convencional Santa María (Nueva Dirigencia), Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de sesiones, 14ª reunión, 9ª sesión ordinaria, 24 de septiembre de 1996] 44:16

Aunque la policía siga siendo la Policía Federal Argentina¹² se plantea la necesidad de una vinculación entre gobierno local y policía, que se plantea en los términos de una necesaria subordinación de la policía al poder político de la Ciudad.

En otro texto hemos descripto esta transformación como el pasaje de una vieja a una nueva gubernamentalidad en la Ciudad (Rios, 2014). Hacia fines de los años '90 se pone en crisis un esquema de gobierno orientado a la reafirmación de un ejecutivo nacional centralizado. En un contexto de profunda crisis social y política son concomitantes dos cuestiones: por un lado, crecen los niveles de protesta social y su organización, al tiempo que se fortalece la impugnación social del accionar represivo de las fuerzas policiales; por otro lado, emerge un nuevo problema en la escena pública, la (in)seguridad (Pegoraro, 1997). Pero más que un problema (como algo dado) es una matriz de problematización de la realidad social, que reordena las consideraciones en torno al rol de las fuerzas de seguridad, y de las intervenciones gubernamentales en general proveyendo un nuevo discurso relegitimante respecto del accionar policial represivo (Galvani et al., 2010).

En este contexto, una nueva forma de gubernamentalidad se va a montar en una redefinición paulatina del problema del Orden. Ya no se tratará tanto del orden público, o de la "seguridad del Estado", asociada al fortalecimiento de un gobierno nacional centralizado. Ahora el problema se define como la *seguridad de los*

ciudadanos, los habitantes, los vecinos o la gente. Y ésta no es una función exclusiva ni específica del gobierno central. Ahora, a la seguridad “la hacemos entre todos”.

Por ello no es azarosamente que el problema de la seguridad se erija como uno de los ejes argumentales de la autonomización de la Ciudad. Esto se advierte ya en los debates suscitados por la reforma constitucional de 1994. En estos discursos se esgrime que el nuevo y acuciante problema de la criminalidad urbana y la necesidad de dar respuestas a los temores de los vecinos a ser víctimas de delitos contra la propiedad y las personas son problemas fundamentalmente para las instancias locales de gobierno, más próximas a la gente. De allí la necesidad de dotarlas de mayores instrumentos de gobierno, y esto se recodifica en términos de autonomía.

El signo del siglo pasado: lo policial que se despliega fundamentalmente como función represiva respecto de los sectores populares, por delegación directa del gobierno central. Los Edictos Policiales constituyen una de las palancas fundamentales que ponen en funcionamiento los mecanismos de control, vigilancia y represión, de la población que se define como objeto en razón de un problema del orden que se plantea en términos de un “enemigo interno”, “subversivo”, que amenaza la estabilidad de los poderes establecidos, “un pueblo habituado a alzarse en armas contra los poderes públicos por un simple pretexto de política” (“Revista de Policía”, 15-03-1905, citado en Ruibal, 1998, p. 23). El cambio que empieza a tener lugar hacia fines de siglo XX, sobre todo en la última década, está en estrecha vinculación con lo que podemos llamar la emergencia del gobierno local, es decir la definición de lo local como instancia pertinente de gobierno, y no ya mera administración.

Comienza a definirse un escenario en el que lo que desaparece no es la represión, sino la necesidad imperiosa de mantener un “gobierno central fuerte” como pilar fundamental del accionar represivo. El problema del gobierno se reconduce a la escena local. Lo que implica un énfasis en el replanteo de la seguridad como un problema local. El “mapa del delito” es la metáfora perfecta de esta diferenciación del territorio en razón de las particularidades securitarias que se pueden identificar en cada sector. Esta fragmentación tiene su correlato en la revalorización de lo local: diagnósticos locales, el saber de los vecinos, las organizaciones que están en el barrio. Un gobierno eficiente es aquel que logra movilizar con máxima ganancia los recursos disponibles, esto requiere un conocimiento de la especificidad de la situación que sólo puede darse en la proximidad. Todo esto es lo que articula la emergencia del *gobierno local*. Y, precisamente, la autonomización de la Ciudad debe ser comprendida en esta trama.

V. Conclusiones

A partir del análisis de estos debates mostramos las asociaciones y desplazamientos que fueron confluyendo en el afianzamiento de una verdad ampliamente compartida: la creación de una “policía propia” como evento ineludible y necesario.

La institucionalización de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires comprendió la instauración una serie de normas constitucionales orientadas a desestabilizar un esquema que, con más de cien años de funcionamiento, suponía una separación entre las instancias de gobierno municipal y la policía.

En primer lugar se le pone una fecha de defunción a los Edictos Policiales. En segundo lugar, se instituye la abolición de todo derecho penal de autor y la peligrosidad sin delito como justificativo de la detención policial. Tercero, se excluye la posibilidad de detención policial preventiva en materia contravencional. Estas normas adquieren gran relevancia en su interrelación: la sanción de las mismas muestra un verdadero cambio paradigmático en la manera en que se concibe el gobierno de la ciudad y el rol asignado a las fuerzas de seguridad.

El conjunto de estas disposiciones muestra una redefinición de lo policial en tanto que función de gobierno, su acomodamiento en relación a la emergencia de una instancia de gobierno, el gobierno local. En tanto instancia de gobierno relevante debe constituirse también como instancia de contención y control de lo policial, porque gobernar la seguridad es, al mismo tiempo, gobernar sus instrumentos, lo que implica gobernar la policía. Subsunción política de lo policial.

Resumiendo, ponemos énfasis en cuatro núcleos de sentido que hemos abordado:

En primer lugar, lo contravencional como la especificidad que fundamenta la autonomía. Lo contravencional, es decir, la regulación de la convivencia democrática se constituye como el objeto exclusivo del gobierno local autónomo. En segundo lugar, advertimos un cierto corrimiento en la posición garantista. A partir del reposicionamiento frente a las demandas de “mano dura” se esgrime una posición de equilibrio, entre mano dura y mano blanda, es un equilibrio entre libertad y seguridad, un grado de control que asegure un mínimo de orden y seguridad democráticos, esto es lo que debe asegurar el gobierno local, y el Código Contravencional es su primera herramienta. En tercer lugar, hay un instrumento fundamental que sigue y seguirá faltando (hasta la reciente consumación de la “transferencia” de la Policía Federal Argentina): una fuerza de seguridad propia. Finalmente, hemos mostrado que la seguridad se concibe como un problema doble: el de la ocurrencia de hechos delictivos y el de la atemorización de la población. El problema de la inseguridad no es ya el de la criminalidad, o no exclusivamente.

Desde nuestra perspectiva, la desaparición de los Edictos Policiales no es pensada como el resultado de un proceso de democratización creciente, a menos que se entienda por tal no una evolución espiritual del pueblo porteño, sino una transformación de las formas de gubernamentalidad que lo atraviesan.

Sostenemos que los cambios que conlleva la autonomía de la Ciudad configuran una nueva relación entre gobierno y policía, es decir, entre la lógica de las prácticas gubernamentales y la definición de lo policial, sus estrategias y sus anclajes. La emergencia del gobierno local, y sus nuevos objetos y mecanismos (la convivencia urbana y la justicia contravencional), son los principales observables de esta transformación.

Así, la judicialización de lo contravencional y la institucionalización de la prevención del delito, conllevan el emplazamiento de nuevas técnicas de gobierno que van sedimentando en lo que hemos llamado la emergencia del gobierno local. Estas transformaciones en las prácticas de gobierno comprenden una redefinición de lo policial en tanto que función de gobierno.

La construcción de la autonomía, su ampliación o refuerzo, coincidirá con un proceso que tiende a redefinir la relación entre policía y gobierno municipal, de la mano de la reproblemática de la seguridad como problema de gobierno central, horadando los pilares que habían constituido una discontinuidad entre ambos. Por ello, un hito en relación a la rearticulación entre gobierno municipal y la función policial lo constituye la sanción del Código de Convivencia de la Ciudad de Buenos Aires, aprobado por la Legislatura de la Ciudad en 1998. La sanción de este código va a significar el fin de los Edictos Policiales y, por ello mismo, el comienzo de una nueva relación entre la policía y el gobierno local. Podemos decir sin miedo a equivocarnos que la puesta en ejercicio de este Código constituye el primer quiebre de esa disociación policía-municipio.

Notas

1 En nuestra Tesis de Doctorado estudiamos la creación de la Policía Metropolitana en la Ciudad de Buenos Aires y el contexto político en que tiene lugar, mostrando la circulación de estos enunciados tanto en el ámbito político como en el académico, y fundamentalmente su articulación como fundamento y legitimación de la creación de esta Policía (Rios, 2012)

2 Presentamos un recorte de un trabajo de investigación más amplio que incluyó también el estudio de los debates en el marco de la Asamblea Constituyente Nacional de 1994, que reformó nuestra Constitución Nacional, introduciendo, entre otras modificaciones la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, la investigación abordó los debates legislativos en el ámbito del Congreso Nacional en ocasión de la sanción de los debates a propósito de la sanción de la Ley de garantías de los intereses de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires (la llamada “ley Cafiero”), en el Congreso Nacional (1995), la cual limitaba el ejercicio de la autonomía porteña en virtud de su carácter de ciudad capital de la República; la Convención Estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires (1996); los debates en torno a la reforma de la “Ley Cafiero” en el Congreso de la Nación, en 2007, entre otros. A partir del análisis de estos debates mostramos las asociaciones y desplazamientos que van a ir confluyendo en el afianzamiento de una verdad ampliamente compartida: la creación de la Policía Metropolitana como evento ineludible y necesario. El recorte que proponemos en este artículo apunta a centrarnos en instancias locales de debate parlamentario, que son concomitantes al ejercicio de la autonomía en esta Ciudad.

3 En el planteo clásico de Ferrajoli que se llamó “garantismo”, la razón de ser del derecho penal se explica por una doble función: por un lado, como medio de protección social para evitar que se cometan más delitos; y por otro lado, una función más importante aún, como herramienta de protección de los sujetos frente al poder punitivo estatal. Estas dos funcionalidades del Derecho penal deben ser las líneas de un Derecho penal que sea, además el mínimo necesario para garantizar esas protecciones o garantías (Ferrajoli, 1986). Al decir “estado policial mínimo” y no “derecho penal mínimo” estamos señalando una particular inflexión del “garantismo” en su versión local respecto del planteo clásico, en la medida en que no está tan presente esta preocupación minimalista como sí el reconducir lo policial y ajustarlo a los márgenes del derecho.

4 Creado por decreto 1740/98, el Programa se encontraba bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno. Publicado en Boletín Oficial el 24/9/98. Como señalan Gabriela E. Rodríguez y Cecilia Varela, esta iniciativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires responde a los artículos 34 y 35 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en 1996, los cuales establecen lineamientos básicos en materia de seguridad (Rodríguez & Varela, 2000). “La creación de ámbitos de participación ciudadana con relación a la gestión de la seguridad no solo se vincula en nuestro contexto local a una cuestión de ‘accountability’ o control de gestión en términos de calidad de servicio, como proponen los modelos provenientes de otras latitudes. Dadas las características de nuestra particular historia estos discursos son presentados en tanto propuestas de democratización de las fuerzas de seguridad, componente que nutre los argumentos con relación a la necesidad de implementar reformas policiales. Simultáneamente, suponen promover una ciudadanía activa mediante la promoción de prácticas participativas vinculadas a cuestiones públicas (Rodríguez & Varela, 2000, p. 5).

5 Una y otra área se cruzan y refuerzan mutuamente, se toman recíprocamente como puntos de apoyo. Los espacios de convocatoria comunitaria que constituyen los Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia, son a menudo utilizados por los funcionarios gubernamentales como plataformas desde las que “promocionar” la nueva justicia contravencional (Rodríguez & Varela, 2000).

6 Publicada en el BOCBA N° 405, del 12 de marzo de 1998.

7 La Comisión de Seguimiento del Código Contravencional estuvo constituida por dos legisladores de cada bloque, los presidentes de las comisiones de Justicia y de Asuntos Constitucionales (los diputados Suarez Lastra y Jozami, respectivamente), un representante del poder ejecutivo (Enrique Mathov, Secretario de gobierno) y un representante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Juan José Ávila). Como veremos más adelante en este mismo capítulo, este plazo de trabajo hasta el mes diciembre no llegó a cumplirse, pues la primera reforma del Código Contravencional se produjo en el mes de julio de 1998, apenas dos meses después de esta sanción.

8 Así lo expresa el diputado Suarez Lastra: “Me parece, señor presidente, que lo más interesante de este proyecto que tenemos a consideración es el producto del esfuerzo, del trabajo y del aporte de los distintos sectores políticos que integran esta Legislatura y que, al margen de diferencias partidarias, hemos hecho una fortísima apuesta a considerar a la seguridad, no como un límite a la libertad, sino como su condición necesaria, como su soporte. Hemos hecho una muy fuerte apuesta a que lo que está en juego en la **materia contravencional** es la **convivencia democrática**, la tolerancia al derecho de los demás y la posibilidad de vivir en **seguridad y libertad** en un ámbito determinado como lo es nuestra Ciudad. Y se ha hecho sobre la base de una firme **convicción democrática y garantista**”. [Intervención del diputado Suarez Lastra (UCR), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura, Acta de la 1° Sesión Especial, 9 de marzo de 1998, versión taquigráfica] 47:4

9 “... la demanda fácil, oportunista -que lamentablemente se genera, inclusive desde algunos sectores políticos que, frente al primer secuestro, piden la pena de muerte; frente al primer robo, piden el aumento de las prisiones y de las condenas, sin tener una concepción más equilibrada e integral del fenómeno de la seguridad.” [Intervención del diputado Suarez Lastra, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura, Acta de la 1° Sesión Especial, 9 de marzo de 1998, versión taquigráfica] 47:7

10 David Garland analiza la centralidad que cobra el temor al delito en la experiencia cotidiana en la emergencia de lo que él llama una nueva “cultura del control” (Garland, 2005). En el contexto de nuestro país Gabriel Kessler abordada el estudio de la emergencia de la “inseguridad subjetiva” como nuevo objeto de investigación y de intervención para las políticas públicas. Kessler afirma que si bien el temor al delito no es una experiencia novedosa pues existen registros que documentan que este temor puede remontarse hacia principio de la década del '80, no obstante ello, lo que más específicamente se llama “inseguridad” es una forma de relatar el delito que emerge hacia mediados de los años noventa, y se define como una situación constante, con manifestaciones particulares en cada momento que confirman su omnipresencia (Kessler, 2008, 2009).

11 El Código Contravencional sancionado en marzo de 1998, es objeto de tres reformas sustanciales. La primera reforma tiene lugar apenas dos meses después de su sanción inicial, en julio de 1998 cuando se sanciona de la Ley N° 42. Ésta ley va a regir hasta la segunda reforma, introducida con sanción de la Ley N° 162 en 1999, la cual regirá hasta el año 2004, cuando tiene lugar la tercera reforma a partir de la sanción de la Ley N° 1472. El análisis de estas tres reformas permite vislumbrar la manera en que la judicialización de lo contravencional, una innovación nacida con un carácter marcadamente garantista es decir, como límite del Estado policial en tanto mecanismo de contención para un Estado penal mínimo, esa judicialización va a abrir una vía de canalización de unas estrategias orientadas a un mayor punitivismo. La reforma del Código Contravencional se transforma en la arena de estas tensiones (Rios, 2012).

12 En el momento que tienen lugar estos debates la fuerza actuante es la Policía Federal Argentina, y aunque en 2007 se reforma la Ley Cafiero que impedía que el gobierno de la Ciudad contara con una policía de su dependencia, y en 2008 se crea la Policía Metropolitana, no obstante sigue siendo la Policía Federal la principal fuerza de seguridad actuante en el territorio de la Ciudad, hasta el año 2016, cuando se efectiviza el traspaso de esta fuerza a la órbita del gobierno de la Ciudad.

V. Bibliografía

- Chillier, G. (1998). El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana. In CELS (Ed.), Informe Anual 1998. Buenos Aires.
- Ferrajoli, L. (1986). El Derecho Penal Mínimo. In Poder y control n°0. Barcelona: PPU.

- Galvani, M. (2009). Fuerzas de Seguridad en la Argentina: un análisis sociológico y comunicacional de la construcción de identidad de/en la Policía Federal Argentina, Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Rangugni, V., Recepter, C., Rios, A., et al. (2010). A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales. Buenos Aires: Hekht libros.
- Garland, D. (2005). La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Gedisa.
- Kessler, G. (2008). Inseguridad subjetiva: nuevo campo de investigación y de políticas públicas. In A. Álvarez, J. Bertranou & D. Fernández Pedemonte (Eds.), Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate. Buenos Aires: PNUD.
- Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pegoraro, J. (1997). Las relaciones sociedad-Estado y el paradigma de la inseguridad. In Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales Nº 9 y 10 Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC, UBA.
- Rapoport, M., & Seoane, M. (2007). Buenos Aires. Historia de una ciudad: tomo 1. Buenos Aires: Planeta.
- Rios, A. L. (2010). La Guardia Urbana: Estado, policía y gobierno local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004-2008) Tesis para optar por el título de Magister en Investigación en Ciencias Sociales. Unpublished Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Rios, A. L. (2012). La invención de La Metropolitana: policía, seguridad y gobierno local en la ciudad de Buenos Aires, desde su autonomización a los sucesos de Parque Indoamericano (1994-2010). Unpublished Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Rios, A. L. (2014). La creación de la Policía Metropolitana: trazos de una nueva gubernamentalidad en la ciudad de Buenos Aires. Voces en el Fenix, Nº 34(34), 106-114.
- Rios, A. L. (2016). El traspaso de la Federal: policía y orden social. In A. Lijalad (Ed.), Macri lo hizo (pp. 139-150). Buenos Aires: Continente, Peña Lilo.
- Rodríguez, G. E., & Varela, C. (2000, 6 al 11 de noviembre de 2000). "Convivencia en la ciudad": ¿una cuestión de código? Seguridad, participación ciudadana y justicia contravencional. Paper presented at the las IV Jornadas de Sociología, Buenos Aires, Argentina.
- Ruibal, B. (1998). Ideología control social, Buenos Aires 1880-1920. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Sozzo, M. (1998). ¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre Prevención del Delito e Institución Policial. In H. Fruhling (Ed.), Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior. Santiago de Chile: CED.
- Sozzo, M. (2003). Pericia sobre normas y prácticas aplicables en relación con la detención de personas. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Tiscornia, S. (2005). Límites al poder de policía. El activismo internacional de los derechos humanos y el caso Walter Bulacio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In S. Tiscornia & M. V. Pita (Eds.), Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil (pp. 43-69). Buenos Aires: Antropofagia.
- Tiscornia, S. (2008). Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Tiscornia, S., Eilbaum, L., & Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (2004). De los edictos de policía al Código de Convivencia Urbana. Las trágicas paradojas de los procesos de construcción de espacios de convivencia. In S. Tiscornia (Ed.), *Burocracias y violencia: estudios de antropología jurídica*, Equipo de Antropología Política y Jurídica (pp. 89-124). Buenos Aires: Antropofagia.