

**Policía comunitaria y seguridad democrática.
Alcances del Cuerpo de Prevención Barrial en la Ciudad de Buenos Aires.**

Lucía Camardon¹

Resumen

Hacia la década de 1990 la policía mostraba su ineficacia respecto a la disminución de la criminalidad, en un marco de descrédito y desconfianza hacia la institución. Frente a estos cuestionamientos emergen, en algunos países de la región, iniciativas de constitución de policías comunitarias tendientes a democratizar la policía. Sin embargo, en muchos casos estas iniciativas se han quedado en el nivel del discurso político e institucional y no se han visto reflejadas en cambios al interior de las policías que permitan una efectiva interrelación con la ciudadanía y de un avance en términos de seguridad democrática. En la presente ponencia –a través de entrevistas a informantes clave y del estudio de fuentes oficiales y periodísticas- nos proponemos analizar una experiencia local de policía comunitaria, el Cuerpo de Prevención Barrial, creado en marzo de 2012 por el Ministerio de Seguridad de la Nación y desplegado en villas de la Ciudad de Buenos Aires. Mediante el estudio del diseño del plan, la formación del personal, el régimen de pases y ascensos y de uso de la fuerza del Cuerpo, analizaremos continuidades y rupturas respecto a formas tradicionales de policiamiento a fin de identificar su vinculación con el paradigma de seguridad democrática.

¹ Licenciada en Sociología (UBA). Maestranda en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO). Integrante del Programa de Estudios del Control Social y del Grupo de Estudio sobre Historia Urbana, ambos en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Asesora de la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal. Integró equipos de trabajo en el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia y fue docente en la Especialización en Criminología (UNQUI) y en el Ciclo Básico Común (UBA).

Policía comunitaria y seguridad democrática.
Alcances del Cuerpo de Prevención Barrial en la Ciudad de Buenos Aires.

Introducción

Luego de las transiciones a la democracia, en un marco de creciente democratización política y social y de un incremento de la preocupación por los conflictos vinculados al delito urbano, la policía, con sus abusos y violencias sistemáticas sobre determinados sectores sociales, incrementaba su visibilidad social y su controversia.

Es así que, frente a las respuestas tradicionales frente al delito, emergen ciertas iniciativas en seguridad con mayor énfasis en la faz preventiva por sobre la represiva, tendientes a revertir el autogobierno policial y sus prácticas que redundan en la criminalización de la pobreza. Estas concepciones se sintetizan en la noción de paradigma o modelo de *seguridad democrática*.

La presente ponencia se propone analizar en forma preliminar², en base al análisis documental, observaciones y entrevistas a miembros de las fuerzas y funcionarios, una de las iniciativas implementadas desde el Ministerio de Seguridad de la Nación: el Cuerpo de Prevención Barrial (en adelante, CPB) de la Policía Federal Argentina, a la luz del paradigma de seguridad democrática, a fin de identificar las continuidades y rupturas respecto al mismo.

Respondiendo a tal objetivo, en los dos primeros apartados se aludirá a la emergencia de los discursos y prácticas en seguridad democrática y de nuevas formas de policiamiento, para luego proceder con el abordaje puntual de algunos aspectos –tales como el proceso de formulación, actores intervinientes, estructura organizativa, la capacitación de sus miembros y algunas particularidades de sus prácticas en el territorio– del Cuerpo de Prevención Barrial de la PFA o “policía de prevención barrial” –como se le denomina habitualmente– implementada en la Ciudad de Buenos Aires.

Sin pretensiones de exhaustividad, nos proponemos ilustrar algunas particularidades del cuerpo policial, a fin de identificar sus potencialidades y los desafíos pendientes en pos de la profundización del modelo de gestión democrática de la seguridad.

Emergencia de una nueva concepción en torno a la seguridad

Hacia 1960, en Inglaterra surge un significativo desarrollo de los estudios sobre la policía (Reiner, 2010), que también tendría lugar en Latinoamérica una vez finalizados los procesos dictatoriales que invisibilizaban el problema del delito urbano (Bailey y Dammert, 2005). El fuerte incremento que experimentó el delito común y el miedo al delito en casi todos los países latinoamericanos hacia la década de 1990 colocó en la agenda pública el problema de la criminalidad, constituyéndolo en el nuevo “chivo expiatorio” y justificando la “guerra contra el crimen”, que recurre al ejercicio de formas de violencia y al encierro de determinadas personas, en pos del mantenimiento del orden (Calveiro, 2012). Estos cambios tuvieron lugar a la par de aquellos vinculados a las políticas neoliberales, que limitaron el tamaño del aparato público, privatizaron empresas públicas, descentralizaron funciones hacia los gobiernos locales o regionales y

² Se advierte que consiste en un estudio preliminar de una investigación en curso.

buscaron establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones.

En este contexto, la problematización de la “cuestión” de la inseguridad estuvo muy ligada a las posturas conocidas como “de mano dura” o “tolerancia cero” y propició respuestas frente al delito que redundaron en un fortalecimiento del Estado Penal (Wacquant, 2004) y en un policiamiento de la seguridad (Sain, 2008), que caracterizaron al “populismo punitivo”.

Sin embargo, desde algunos ámbitos se intentaba dar otro sentido a las intervenciones, un “giro hacia la prevención”, para efectuar un “cambio de paradigma” (Baratta, 1998; Crawford, 1998; Sozzo, 2000). Se fomentaba una “nueva prevención” basada en las intervenciones extra-penales, en iniciativas preventivas que actuaran ex-ante e incidieran en los procesos fundamentales de generación de criminalidad, reconociendo la ineficacia del sistema carcelario y la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación de una policía que “se reproduce como órgano estatal de control y disciplinamiento social y político de los sectores vulnerables y no como instrumento de control del delito en un sentido amplio” (Sain, 2008: 45), cuyos abusos y violencias sistemáticas sobre determinados sectores sociales constituyen su *modus operandi* institucionalizado (Tiscornia, 2011). Así emergieron ciertas iniciativas y prácticas, distinguidas de las tradicionales respuestas autoritarias tradicionales frente al delito, a las que se alude frecuentemente mediante la noción de *seguridad democrática*. Sin embargo, estas transformaciones no representan un desplazamiento de las estrategias en seguridad, dado que no implican una retracción del modelo penal sino que configuraron, antes que un desplazamiento, una polarización de la política criminal (Ranguigni, 2004). Así, el escenario nacional se vio atravesado por estrategias que se identificaban con uno u otro paradigma o, en ocasiones, convivían incluso en una misma política.

En Argentina, ya hacia fines de la década de 1990 puede observarse la convivencia de políticas y discursos propios de una concepción *tradicional* de la seguridad, frente a posicionamientos y políticas de *seguridad democrática*, que van desde las iniciativas de reformas policiales –como la iniciada en la Provincia de Buenos Aires hacia 1998–, hasta planes nacionales con una explícita toma de posición, tales como el Plan Nacional de Prevención del Delito.

A partir de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación hacia diciembre de 2010 se implementaron una serie de acciones o políticas, como el Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad, tendientes a promover el gobierno civil de las fuerzas y de reestructurar las modalidades tradicionales de vinculación establecidas entre la dirigencia política y la institución policial. Sin embargo, desde la concepción del Estado como *arena* de conflicto, es posible identificar ciertas contradicciones y convivencia de discursos y prácticas de ambos paradigmas de seguridad, que se reforzarían a partir del año 2012.

¿Nuevas formas de policiamiento?

A partir de la década de 1990, en Argentina, tuvo lugar el debate sobre la reforma policial, el modelo de policiamiento “orientado a problemas” y el de la policía comunitaria o de proximidad. Siguiendo a Trojanovicz y Bucqueroux (1998), el policiamiento comunitario implica un nuevo contrato entre la policía y los ciudadanos, descansando en la creencia de que la gente, la comunidad, merece influir en la práctica

policial, a cambio de su participación y apoyo. Consiste en un cambio respecto a la policía tradicional o reactiva, que se basaba en normas rígidas de acción y se activaba ante la llamada de emergencia. La policía comunitaria busca dejar de ser reactiva para convertirse en proactiva, y sus agentes asumen mayor autonomía. En su interior, pretende ser menos vertical y militarizada y se le atribuye más confianza a los niveles bajos de la misma. Dadas dichas particularidades, se considera que da cuenta de una nueva generación de policías (Aniyar de Castro, 2003).

Así, algunos elementos comunes a este modelo de policiamiento suelen ser el énfasis de la actividad policial enfocada en un área geográfica muy reducida; la promoción de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos; la movilización de la comunidad para la realización de determinadas acciones preventivas; y el involucramiento de la comunidad en la definición de las condiciones y circunstancias que favorecen los delitos y faltas (Frühling, 2003). En estos términos, la vinculación con la comunidad resulta fundamental no sólo para el desempeño de las tareas preventivas sino para fortalecer los mecanismos a través de los cuales la policía rinde cuentas de sus actuaciones.

Este modelo de policiamiento fue el resultado de una manifestación más moderada de la racionalidad política neoliberal privatizadora y descentralizadora (Bayley y Shearing, 1996), que respondía a la necesidad de reformar la policía pre-moderna y de democratizar la policía. La *policía democrática* se presentaba como una opción que permitiría que el demos cumpliera un rol central en la definición de qué es aquello de lo que la policía debería encargarse y cómo debería hacerlo. La institución podría, así, revertir sus indicadores negativos de eficacia y de eficiencia y la fuerte desconfianza por parte del público, a partir del conocimiento de las expectativas, demandas y necesidades de las comunidades locales, y de la descentralización policial (Sozzo, 2008; Young y Lea, 2001).

Con respecto a la experiencia concreta en la Ciudad de Buenos Aires, luego de una serie de iniciativas promovidas desde el gobierno nacional o local que promovían el acercamiento entre la policía y la comunidad (mediante la creación de los “Consejos de Prevención del Delito y la Violencia” y del “Plan Alerta”, en el año 1997; el “Plan de Prevención del Delito” en el año 2000; el “Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad”, en el año 2011), hacia octubre de 2011 comenzaría el proceso de diseño de un cuerpo especial que guardaría relación con gran parte de las nociones sobre policía comunitaria o democrática, el Cuerpo de Prevención Barrial (CPB).

El CPB o la “policía de prevención barrial”, depende del Ministerio de Seguridad de la Nación y es un cuerpo especializado de la Policía Federal Argentina –que luego se replicó en la Gendarmería Nacional³–, formado “para actuar de forma preventiva en zonas de alta vulnerabilidad social de la ciudad de Buenos Aires” (Ministerio de Seguridad de la Nación, “Policía de Prevención Barrial”: párr. 1). En este sentido, el CPB –que actualmente con alrededor de 1.000 efectivos de ambos sexos– promueve técnicas preventivas orientadas a la gestión de la conflictividad:

La Policía de Prevención Barrial está especialmente formada para asegurar presencia policial con una vigilancia proactiva, promoviendo como ejes de su intervención las acciones de mediación y todas aquellas tendientes a la atención de formas menores de conflictividad que

³ Dado el corto período de implementación (menos de 6 meses) del Destacamento de Prevención Barrial de la Gendarmería Nacional así como el reducido territorio sobre el que se despliega actualmente, la presente ponencia se enfocará sobre el CPB de la Policía Federal Argentina.

permiten una mejor convivencia entre vecinos en el espacio público.
(MSN, “Policía de Prevención Barrial”: párr. 3)

Este cuerpo se desplegó en villas y asentamientos de CABA (a la fecha, en las villas 31, 31 bis, 15, 20, 21-24, 3 y 6 y en parte del territorio urbanizado de los barrios de Once y Constitución), por lo que puede considerarse una política focalizada de policiamiento que se está extendiendo a otros barrios de CABA e incluso, en el último año, el CPB se constituyó en el modelo a partir del cual se creó la policía de comunitaria en Santa Fe.

Sin embargo, no son pocas las limitaciones que presentan estas policías, al menos de acuerdo al análisis de las experiencias de otros países. Siguiendo a Bayley y Dammert, en muchos casos estas iniciativas tendientes a la democratización de la policía han quedado en el nivel del discurso político e institucional y no se han visto reflejadas en cambios al interior de las fuerzas (Bailey y Dammert, 2005). En este sentido, si bien resulta una reforma que suele tener puntos de confluencia con el paradigma de seguridad democrática, las prácticas concretas no siempre se tradujeron en transformaciones del accionar policial, conducentes a la *democratización de la policía*, entendiendo a esta última no sólo como la conducción o el gobierno civil de las fuerzas de seguridad sino a su realización en pos de la inclusión social, a través de prácticas que no criminalicen determinados sectores sociales y del involucramiento de la población en la toma de decisiones y el control del accionar policial.

En este sentido, la implementación de estas reformas en general suelen dar cuenta de dos procesos de *fetichización*. En primer lugar, se produce cierta fetichización del derecho (Sozzo, 2008: 282), es decir, se imagina a la institución policial como mera aplicadora de la ley cuando los términos de la ley con respecto a la policía han sido y son, por lo general, lo suficientemente vagos como para que la policía se dedique a “usar la ley” para dar sentido y justificar lo que hace (Brogden y Shearing, 1993: 112-114; Reiner, 1997: 1008-1014).

Por otra parte, suele ir acompañada de cierto fetichismo de la comunidad (Sozzo, 2008: 282-283). La seguridad comunitaria hace referencia a una concepción democrática de la generación de políticas públicas, ya no unilineal, sino como construida dialécticamente de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. La comunidad es percibida como un espacio de control social informal y como una fuerza importante de reducción del delito. Es a la vez un destinatario y un recurso de la prevención del delito (Crawford, 1998: 11). Se construye una imagen armónica que supone que comunidad implica consenso y esconde la mixtura constante de géneros, etnias, culturas, clases, intereses existentes en las áreas urbanas (Sozzo, 2008: 120). De esta forma emerge un deseo de comunidad defensivo, a menudo expresado como rechazo de la diferencia.

Por esas razones, en general las prácticas de policía comunitaria han probado ser más difíciles de impulsar en vecindarios pobres, dada la desconfianza pública con respecto a los funcionarios policiales y a sus prácticas tradicionales de “mantenimiento del orden” a través de prácticas violentas y de abuso de autoridad (Bayley y Shearing, 1996). Por otra parte, también se han mostrado más eficaces en contextos de menor conflictividad y con mayores niveles de profesionalización de los agentes policiales (Murphy, 2007). Así, entre los obstáculos identificados a partir del análisis de casos de la región (Musumeci, 1996; Frühling, 2003; Smulovitz, 2003; Mesquita Neto, 2004), suelen identificarse la escasez de recursos, la falta de compromiso y disposición para realizar transformaciones institucionales más radicales y las que aluden a la permanencia de las prácticas y características propias de cierta “cultura policial”. Estas cuestiones suelen acotar el alcance de este tipo de reformas e incluso, en algunos casos, suelen constituir

en “poco más que una herramienta retórica” (Bayley-Shearing, 1996), sin traducirse en cambios al interior de las fuerzas y en su relacionamiento con la ciudadanía.

El Cuerpo de Prevención Barrial

Formulación

Hacia fines de 2011, desde las Secretarías de Políticas de Prevención y Participación Comunitaria y de Planeamiento y Capacitación, en conjunto con la Subsecretaría de Gestión y Bienestar del Personal de las Fuerzas Policiales y de Seguridad y la Dirección Nacional de Formación Profesional, Capacitación e Investigación en Seguridad Interior del Ministerio de Seguridad de la Nación, luego de un proceso de diagnóstico participativo sobre las necesidades de los sectores más desfavorecidos socio-económicamente de la ciudad, se promovió la creación del Cuerpo de Prevención Barrial (en adelante, CPB), plasmada en la elaboración –hacia esa fecha– de un primer documento sobre el CPB. El documento –que estipulaba criterios de actuación, estructura del cuerpo, forma de interacción con la comunidad y otras agencias del Estado–, se había elaborado a partir de la consulta a un grupo de oficiales con experiencia de trabajo en ese tipo de territorios, a fin de considerar sus experiencias y problemáticas habituales, así como a partir del análisis de experiencias en otros países. Las funciones del Cuerpo de Prevención Barrial, de acuerdo a lo estipulado en los documentos institucionales, fueron las siguientes:

- Prevenir y conjurar el delito en el barrio asignado, trabajando de manera articulada con la comunidad, bajo la conducción del Ministerio de Seguridad.
- Sostener una presencia policial firme y confiable que garantice la libre circulación de personas en el espacio público.
- Prevenir la violencia y contribuir a la resolución de conflictos y la convivencia pacífica.
- Brindar especial atención a víctimas y personas en situación de vulnerabilidad.
- Identificar situaciones que puedan incidir sobre la proliferación de hechos delictivos y propiciar soluciones sostenidas.
- Comprender, analizar y producir conocimiento sobre la situación de la seguridad en el barrio en coordinación con el Ministerio de Seguridad.
- Atender demandas de la comunidad vinculadas con trámites y denuncias, resolviendo las situaciones que resulten de su competencia y/o realizando orientaciones y derivaciones efectivas, en el marco de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Seguridad.” (Ministerio de Seguridad de la Nación, Res. 1034/2012).

Podemos plantear que sus objetivos estaban orientados a la *democratización* de la policía (Sozzo, 2008) en tanto se hacía hincapié en el involucramiento de la comunidad, bajo la conducción y el monitoreo de funcionarios del gobierno, para incidir en las situaciones que pueden generar una proliferación de los hechos delictivos. Se aludía a formas de resolución pacífica de los conflictos, a la asistencia a víctimas y personas en

situación de vulnerabilidad y a la vinculación con otras agencias del Estado. El CPB, en su formulación, explicitaba su fuerte impronta comunitaria o barrial, creándose para “trabajar de manera articulada con la comunidad de zonas de mayor conflictividad social” (MSN, Res. 1034/2012). Así, entre sus ejes preveía el “diseño de estrategias innovadoras de labor policial para la prevención y conjuración del delito, considerando las particularidades propias de cada barrio, desde una perspectiva de proximidad e interacción con la comunidad” (MSN, Res. 1034/2012).

Estos aspectos dan cuenta de cierto intento de contraponerse a las prácticas tradicionales de policiamiento –propias del personal de las comisarías–, enfatizando en aspectos vinculados a la gestión democrática de la seguridad, fortaleciendo los lazos con la “comunidad” de zonas de mayor conflictividad.

Dicho cuerpo inició sus actividades de formación en la primera semana de marzo del 2012, luego de la convocatoria voluntaria efectuada en octubre de 2011 y del proceso de selección iniciado a partir de esa fecha. La primera experiencia piloto del CPB tendría lugar en las Villas 31 y 31 bis, a partir del mes de marzo de 2012, para luego replicarse en la Villa 15 (conocida como “Ciudad Oculta”), hacia mayo de ese mismo año. El 10 de septiembre –a partir del Decreto 1034/2012– se formalizarían las tareas del cuerpo en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente se extendería a las Villas 21-24 - Zavaleta –donde hacia marzo de 2014 también se creó un cuerpo de prevención barrial, denominado Destacamento de Prevención Barrial, dentro de la estructura orgánica de una de las fuerzas federales con presencia en el sur de la Ciudad (Gendarmería Nacional Argentina)–, las Villas 20, 6 y 3. En febrero de 2014 se desplegaría una sección del CPB (conocida como “Sarandí”) en una zona urbanizada del centro de la ciudad, que abarca parte del territorio de los barrios de Once y Constitución. Esta sección, hasta el momento, es la única que no se desplegó en villas o asentamientos.

Actores

A partir del Decreto 328/2012 del 7 de marzo del 2012, que modifica el organigrama del Ministerio de Seguridad, el CPB comenzó a ser coordinado por la Secretaría de Seguridad. Si bien la separación entre la formulación y la práctica suele ser una constante en toda política pública, en este caso esta fragmentación se profundizó por el hecho de que cada una de estas etapas –formulación e implementación– fue llevada a cabo por actores con posicionamientos opuestos respecto a la seguridad, dentro del mismo Ministerio, que ilustran la polarización de la política criminal en los términos de Rangugni (2004). Así, el cambio de organigrama implicó cierto viraje ideológico –el reemplazo de la Secretaría de “Prevención” por la de “Seguridad”– y la asunción de Sergio Berni, quien adscribió abiertamente a cuestiones propias del paradigma del orden y del populismo punitivo, reconociéndose en contra de la concepción de seguridad democrática⁴.

En este sentido, muchos aspectos previstos originalmente –tales como el control civil permanente del cuerpo, orientado a reducir los “excesos” policiales y el involucramiento de la comunidad a través de la participación en las mesas barriales– se verían limitados,

⁴ Ver: http://www.clarin.com/politica/Berni-diferencio-funcionarios-filosofar-trinchera_0_1135086841.html (consultado el 10 de mayo de 2014)

en un marco de convivencia de dos lógicas contrapuestas sobre la gestión de la seguridad.

El aspecto que parece mostrar mayor continuidad entre la formulación y la implementación de la política fue la instancia de capacitación, donde no se llevaron a cabo reformas tan significativas en términos de los actores intervinientes.

Se observa una fuerte identificación del CPB con el Ministerio de Seguridad, que da cuenta del intercambio permanente entre el personal civil y el policial. Algunos miembros destacaron este aspecto, que los distancia del personal de su propia fuerza, que presta servicios en las comisarías: “tenemos mejor relación con la Gendarmería que con la comisaría, ellos dicen que somos del Ministerio” (Jefe de Sección, barrio 2)

En este sentido, ello denota cierto gobierno civil de las fuerzas pero desde el paradigma del orden, el populismo punitivo, y no en términos de seguridad democrática, al menos en lo que respecta a la gestión desde la Secretaría de Seguridad. Ello se comprueba en los intercambios fluidos que existe entre personal de dicha Secretaría y los miembros del CPB, orientados principalmente al mantenimiento de la presencia policial y no al control de sus formas de actuación con el fin de reducir los abusos y la arbitrariedad policial –tal como se advierte a partir de los relatos de los entrevistados. Sin embargo, pese a la legitimidad que poseen ciertas prácticas de corte autoritario, persiste la presencia de las líneas de trabajo y de formación en base a cuestiones vinculadas al modelo democrático de seguridad, basadas en la aplicación de técnicas de mediación, el diálogo y el uso racional y proporcional de la fuerza.

Organización

El CPB de la Policía Federal Argentina está compuesto por personal que no depende funcionalmente de las comisarías de la Ciudad de Buenos Aires, sino que integran un cuerpo, en el ámbito de la Dirección General de Orden Urbano y Federal de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, dependiente del Ministerio de Seguridad. Este esquema se consideraba adecuado para distanciarse de determinadas prácticas que caracterizaban a los agentes que prestan servicios en la vía pública.

De esta forma, el CPB –que representa un cuerpo especial de la PFA– “se organiza través de un comando integrado por un Jefe de Cuerpo, un segundo Jefe a cargo de la oficina de administración y un Oficial Jefe a cargo de la División Operaciones.” (Subsecretaría de Participación Comunitaria, 2013). A su vez, dependen de la División Operaciones los Jefes de Sección. Una “sección” o zona de abordaje se organiza en tres grupos de 8 hs. –que reemplazan a los “cuartos” de las comisarías–, cada uno de ellos, a cargo de un Jefe de Servicio y por varios trinomios o UPB –de acuerdo a la cantidad de sectores en los que se divide el barrio.

El trabajo del personal del CPB se estructura en una jornada de ocho horas, con horarios de ingreso rotativos, a fin de cubrir los diferentes horarios y que no se dé lugar una distribución desigual y arbitraria de los turnos, como ocurría habitualmente en las comisarías.

Otra particularidad del cuerpo consiste en el plus salarial que perciben sus miembros –según disposición del Ministerio–, prohibiendo, a la vez, la realización de servicios adicionales –que, tal como lo muestra la experiencia del trabajo en comisarías, promueve la devaluación de las condiciones laborales, la calidad de la tarea realizada y fomenta las prácticas discrecionales en la comercialización de los servicios (Basualdo, 2012).

En cada una de las “secciones” en las que interviene el CPB se emplaza un destacamento –que el personal policial denomina “la lata”, por consistir en estructuras de metal, en forma cuboide– que consiste en un espacio que permite realizar los relevos, cambiarse y dejar sus pertenencias. De esta forma, tal como afirma uno de los funcionarios a cargo de la capacitación del cuerpo, la policía ya no acude al territorio para actuar de manera represiva y esporádica en base a una “lógica de confrontación” con los residentes –con el fin de efectuar allanamientos y operativos puntuales– sino que se encuentra presente de manera permanente en los barrios.

Capacitación

Siguiendo a Basualdo (2012), la primera convocatoria –efectuada en octubre de 2011- a oficiales y suboficiales que integrarían el CPB, hizo hincapié en la construcción de otras formas de accionar policial. Desde los funcionarios que participaron en la formulación del CPB se promovía una ruptura con la tradición de “excesos” policiales, donde el aspecto que distinguiría a sus miembros sería “la capacidad de comunicarse, de trabajar con sus compañeros y de articular con otros actores’ estatales y sociales”⁵, entre ellas, las mesas barriales del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad.

En lo que respecta a los oficiales, el Ministerio realizó una forma de selección diferente ya que además de los informes producidos por parte de entrevistas y análisis del legajo, los funcionarios mantuvieron una entrevista personal con cada uno de ellos con el objetivo de conocerlos. A partir de estos insumos seleccionaron un total de 20 oficiales.

Si bien este cuerpo tenía las mismas funciones represivas que el resto de los agentes de la Policía Federal, el proceso de selección de los miembros de la PFA que integrarían dicho cuerpo –efectuado mediante la evaluación de sus legajos y de entrevistas– procuró incorporar a aquellos agentes que mostraran mayor sensibilidad social, una mayor propensión al diálogo, entre otras características que dieran cuenta de un perfil con menor apego a las prácticas punitivas –de acuerdo a lo manifestado por los funcionarios que efectuaron las entrevistas personales a los primeros oficiales que integraron el cuerpo. Por otra parte, con respecto a la selección de suboficiales y agentes, también se procuraba incorporar miembros preparados para tomar decisiones en el territorio –procurando un uso racional de la fuerza-, por lo que se promovía la descentralización de la toma de decisiones.

Si bien las normas de actuación y de uso de la fuerza son las mismas que rigen para toda la PFA, en la capacitación o “curso de adaptación” –tal como le denominan los instructores al proceso de capacitación– se hace hincapié en tres aspectos: el “conocimiento”, el “ejercicio práctico” y la “aplicación didáctica” –en palabras del Comisario Instructor. El primero refiere a aspectos legales y psicológicos, el segundo al aprendizaje de “técnicas blandas (reducción) y duras (reducción con tonfa)”, mientras que la tercera tiene que ver con la “realización de un ejercicio en el que se mide el nivel de stress y qué capacidad de reacción tiene cada uno”.

Los propios miembros del cuerpo destacan su diferencia respecto a la formación “tradicional” del personal de comisarías:

⁵ Ver <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-178901-2011-10-14.html>

“¡No tiene nada que ver, nada que ver! Ahí no te dan técnicas blandas y duras. Ahí vas al tiro y nada más. Acá te enseñan de todo, te enseñan a hacer actas de secuestro, lectura de derechos, formulario y manuscrito, como hacer las declaraciones (porque a veces tenés que tomarlas en manuscrito porque lo hacés en el lugar, y no perdés tiempo en ir a la comisaría), todo lo que tiene que ver con el uso del arma (pero no sólo ir al polígono sino practicar con el arma descargada para el manejo...), lo mismo con la tonfa, te enseñan a manejarla como defensa y para inmovilizar, a hacer trabas, etc...” (Jefe de Sección, barrio 1⁶).

De esta manera, el proceso de formación del cuerpo presenta claras diferencias respecto a la forma “tradicional” de enseñanza, vigente para el personal de las comisarías, en donde “aprendés en la calle, de los viejos” (Jefe de Sección, barrio 1), aspecto mencionado recurrentemente por los jefes de sección. El Ministerio de Seguridad intentaba romper con esos modos de transmisión de formas actuar –que también incluían la transmisión de prácticas aceptadas dentro de la fuerza, de recaudación y abuso de la fuerza–, mediante un proceso de capacitación y entrenamiento permanente e integral.

Así, se observa la contribución a la construcción de nuevas formas de concebir el delito y la conflictividad en general, que se ejemplifica en casos como el del pasaje -nunca lineal sino, por el contrario, inmerso en contradicciones- de la noción de "delincuente" a la de "sujeto activo", que promueve un cambio en la concepción del *otro*. En estos términos, el “sujeto activo” es “la persona que motiva a trabajar al policía”, de acuerdo a la definición aportada por los instructores. Esta noción contrasta notablemente con las nociones tradicionales que promueven la “guerra contra el delito”, en donde se construye una imagen omnipotente y omnipresente de un delincuente pobre y joven que se constituye en el chivo expiatorio del delito (Binder, 2004).

Si bien estas concepciones son difundidas desde los oficiales e instructores del cuerpo, no son internalizadas en forma homogénea sino que generan resistencias por parte ciertos sectores de la fuerza, que en ocasiones no se visibilizan en términos discursivos pero sí en cuanto a las prácticas concretas.

A su vez, a partir de las entrevistas realizadas hasta el momento se advierte que algunos jefes de sección continúan respaldando las formas tradicionales de aprendizaje, basadas en el “olfato policial”, en donde más que enfatizar en la enseñanza previa al trabajo en el territorio, se considera que la mejor enseñanza consiste en la *imitación* de los más “experimentados”, lo que asegura el mantenimiento del status quo: “en el Ministerio decían: ‘una pila nueva y una vieja no funciona’ pero yo no coincido. En el Ministerio me tuve que callar la boca, no dije nada, pero yo sé que eso no es así” (Jefe de Sección, barrio 3).

Este aspecto corrobora, una vez más, la convivencia de discursos y prácticas propias de los dos modelos o paradigmas en seguridad. Si bien en este caso se observa la identificación del modelo tradicional de policiamiento con las lógicas de actuación propias del personal de comisarías –en donde se aprendía “en la calle, de los viejos”, institucionalizándose prácticas que excedían lo normativo y perpetuaban el accionar en base al “olfato policial” y su consecuente criminalización de la pobreza– y los discursos de los funcionarios del Ministerio de Seguridad se identifican con el modelo de seguridad democrática, en el siguiente apartado se abordarán las contradicciones

⁶ A fin de reservar la fuente, se utiliza una numeración arbitraria de los barrios.

presentes entre los propios actores estatales, en consonancia con la concepción del Estado como *arena* de conflicto.

Prácticas en el territorio

Al considerar los aspectos que distinguen el comportamiento del CPB respecto a las formas tradicionales de policiamiento del personal de las comisarías de la PFA, la principal distinción del CPB respecto a las formas de intervención tradicionales consiste en su patrullaje a pie, durante las 24 hs., en grupos de a tres personas denominados “trinomios” o Unidades de Prevención Barrial (UPB). El área a patrullar se divide previamente en “sectores” –de acuerdo a un diagnóstico de las condiciones y particularidades de la zona–, cada uno de ellos es patrullado las 24 hs. por un “trinomio”.

La formación integral sobre técnicas de gestión de la conflictividad les permite abordar las problemáticas con mayores herramientas para el diálogo y desarrollar un umbral mayor de tolerancia hacia ciertas infracciones, promoviendo la resolución de conflictos por vías alternativas a las penales. Sin embargo, en la práctica gran parte de los lineamientos dependen del Jefe de Sección. A modo de ejemplificación –partiendo del relato de un Subcomisario–, con respecto al caso puntual del consumo de estupefacientes, desde el Ministerio de Seguridad se promovía cierta tolerancia pero él no coincidía con ellos y ponía en práctica formas de actuación más semejantes a las “tradicionales”, basadas en la detención y, por ende, en la re-victimización:

[...] yo siempre digo que el consumo es lo que les permite salir a robar después. Consumen y salen a robar por Ramos Mejía, por la línea ferroviaria, por la plaza... Nosotros al principio los dispersábamos pero no los podés dejar porque es peor. Así que ahora no, ahora vemos cualquier cosa [...] y los llevamos detenidos. En un principio, era recorrer y no te dejaban reprimir. Y yo fui un convencido de que si les das vía libre, es un desastre.

Por otra parte, se alude a que “en un principio” los funcionarios del gobierno “no los dejaban reprimir” pudiendo entreverse cierta distensión de los controles de por parte del Ministerio, lo que podría coincidir con la preponderancia que fueron adquiriendo los discursos propios del populismo punitivo dentro del Ministerio de Seguridad.⁷

En este sentido, si bien el diseño original había previsto mecanismos alternativos de resolución de conflictos, hoy las funciones de los agentes del Cuerpo en el territorio no difieren de las de cualquier otro agente de la PFA, tal como se explicita en un documento de la Subsecretaría a cargo de la implementación del CPB:

Más allá de su impronta comunitaria, el CPB conserva las funciones clásicas y específicas de todo cuerpo policial, y como el resto de las fuerzas de seguridad actúa ante la comisión de delito de acuerdo a los procedimientos penales o contravencionales habituales. Lo que difiere del resto de las fuerzas es la intervención en un territorio acotado, de forma constante,

⁷ Esta vinculación requiere una mayor indagación, por lo que en el presente se plantea a modo de hipótesis.

caminando en trinomios y manteniendo una presencia policial sostenida (Subsecretaría de Participación Comunitaria, 2013).

Por su parte, si bien en el diseño original se había previsto un intercambio entre el CPB y las mesas barriales de participación comunitaria en seguridad, en la práctica dicho intercambio no resultó tan frecuente –más bien, se redujo a pocas situaciones particulares, de acuerdo a una lógica “casuística”, más que en respuesta a un plan sistemático de vinculación-, así como no se materializó el seguimiento continuo de las acciones del CPB y su vinculación con otras agencias del Estado, por parte de un área de coordinación específica, por no haberse llevado a cabo la constitución de esa área, tal como se había planificado originalmente. Estas tareas permanecieron a cargo de la Secretaría de Seguridad, que concentra las funciones del Ministerio concernientes a las prácticas y operatividad de las fuerzas de seguridad.

Cuando el personal policial fue consultado sobre las formas de intercambio con los residentes de los territorios, se menciona el contacto con organizaciones y establecimientos del barrio, que también parecen responder a una lógica “casuística”, más que a una acción planificada y sistemática de participación de la población en la definición y el seguimiento de las estrategias de policiamiento. Asimismo, se conserva cierta lógica de relacionamiento con los “vecinos afines” a la labor policial, propia del trabajo en comisarías, que establecen un intercambio más fluido con el cuerpo.

Por otra parte, la falta de difusión del CPB y su gran similitud con la policía tradicional (incluso hasta en aspectos como la vestimenta⁸), no contribuye a que los habitantes del barrio los perciban como agentes diferentes a los policías tradicionales de la PFA.

Reflexiones finales

Las líneas precedentes nos muestran una iniciativa de policiamiento en villas y asentamientos que promueve una forma de relacionamiento distinta con los habitantes, con un proceso de formación que hace hincapié en la gestión de la conflictividad y el uso racional de la fuerza, dentro de una estructura independiente de las comisarías de la Superintendencia Metropolitana, a fin de romper con las prácticas tradicionales de la PFA y de posibilitar el gobierno civil del cuerpo.

En este sentido, presenta importantes continuidades con el paradigma de seguridad democrática principalmente en lo que respecta al proceso de capacitación y formación permanente, que contribuye a generar cierto marco de actuación en base al uso racional de la fuerza, el diálogo y la mediación en los conflictos sociales, la recurrencia a técnicas “blandas” ante hechos de violencia.

Sin embargo, también cabe destacar la persistencia de formas de actuación tradicionales, dadas las continuidades que aún mantienen sus miembros con las concepciones y prácticas habituales de la PFA, basadas en el “olfato policial” y el accionar represivo.

Dicha oposición tiene lugar en el marco de polarización de la política criminal y de convivencia de actores, discursos y prácticas gubernamentales afines al modelo de

⁸ El CPB utiliza el “uniforme de tareas” o “de combate” (el Nº 5 de la Policía Federal Argentina).

seguridad democrática junto a otros que se declaran abiertamente opuestos a él. En este sentido, podría plantearse que el enfrentamiento entre lógicas democráticas y autoritarias en seguridad, si bien en los orígenes del Ministerio de Seguridad respondía –en forma esquemática– a la oposición policía-gobierno, a partir del año 2012 dicha oposición se observaba tanto dentro de las fuerzas de seguridad como hacia dentro del Ministerio.

Pese a los desafíos identificados, se considera una iniciativa que contribuye a generar lógicas democráticas de gestión de la conflictividad dentro de las fuerzas de seguridad y a revertir la tendencia histórica de inacción de los actores políticos frente a las problemáticas de seguridad.

Bibliografía

Aniyar de Castro (2003). “El abolicionismo en marcha: nuevos modelos de control. Participación ciudadana y policía comunitaria. El caso de América Latina.” En Pisani, Mario, *El Derecho Penal entre Abolicionismo y Tolerancia Cero*. Cahiers de Defense Social. Bulletin of the International Society of Social Defence and Humane Criminal Policy.

Bailey, John, y Dammert, Lucía (2005). “Reforma policial y participación military en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19; N° 1; 133-152.

Basualdo, Guadalupe (2012). “Nuevas intervenciones territoriales en políticas de seguridad: una reflexión sobre el Cuerpo Policial de Prevención Barrial”. Presentado en VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata “Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales”.

Bayley, David y Shearing, Clifford (1996). “The future of policing”, *Law and Society Review*, vol 30; N° 3, 585-606.

Baratta, Alessandro (1998). “Criminología crítica y crítica del derecho penal”, Siglo XXI Editores.

Binder, Alberto (2004). *Policías y Ladrones. La inseguridad en cuestión*. Buenos Aires: Ed. Capital intelectual.

Brogden, Mike y Shearing, Clifford (1993). *Policing for a New South Africa*. Londres: RRoutledge.

Calveiro, Pilar (2012). *Violencias de Estado. La Guerra antiterrorista y la Guerra contra el crimen como medios de control global*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Crawford, Adam (1998). *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. United Kingdom: Longman Criminology Series.

Frühling, Hugo (2003). “Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?” en Serie Documentos, Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana

Mesquita Neto, Paulo (2004). “La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación.” En Frühling, H. (ed) *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank.

Ministerio de Seguridad de la Nación. “Policía de Prevención Barrial”. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.minseg.gob.ar/policia-de-prevencion-barrial>

Ministerio de Seguridad de la Nación (2012). Resolución MS 1034/2012. Disponible en: www.minseg.gob.ar

Murphy, Cristopher (2007). “The Cart before the Horse: Community Oriented versus Professional Models of International Police Reform” en A. Goldsmith and J. Sheptycki (Eds.), *Crafting Transnational Policing. Police Capacity-Building and Global Policing Reform*. Oxford: Hart Publishing.

Musumeci, L. et al. (1996). *Segurança pública e cidadania: A experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-1995)*. Relatório final do monitoramento qualitativo. Rio de Janeiro: ISER

Rangugni, Victoria (2009). “Emergencias, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 27, Buenos Aires.

Reiner, Robert (1997). “Policing and the Police” en Mike Maguire, Rod Morgan y Robert Reiner (eds.) *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.

Reiner, Robert (2010). “Watching the watchers: theory and research in policing studies” in *The Politics of the Police*. OUP: Oxford.

Sain, Marcelo (2008). *El Leviatán Azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Smulovitz, Catalina (2003). “Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile: lecciones de una experiencia incipiente” en L. Bolea (ed.), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad.

Sozzo, Máximo (2000). *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*. Ad-Hoc, BsAs, N. 10.

Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, Prevención y Policía*. Quito: FLACSO.

Subsecretaría de Participación Comunitaria, 2013. Documento interno.

Tiscornia, Sofía (1996). “De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios.” En Izaguirre, Inés (comp.) *Violencia Social y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Eudeba.

Trojanowicz, Robert y Bucqueroux, Bonnie (1998). *Community Policing. How to Get Started*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Company.

Wacquant, Loïc (2004). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Young, Jock y Lea, John (2001). *Qué hacer con la ley y el orden*. Buenos Aires: Ed. del Puerto.