

TESIS DE POSGRADO

Post-graduate Thesis

MAESTRÍA

Políticas Públicas FLACSO Argentina

“Gobierno democrático de la seguridad y policiamiento de proximidad. Reflexiones a partir de la experiencia de la Policía de Prevención Barrial en la Ciudad de Buenos Aires.”

“Democratic security government and community-oriented policing. Reflections about the experience of the Neighborhood Prevention Police in Buenos Aires City”.

Datos de la tesista

Tesista: Lucía Camardon

Director: Esteban Rodríguez Alzueta

Cohorte: 2011 – 2012

CV Abreviado: Lucía Camardon es Licenciada en Sociología (UBA), especializada en sociología del sistema penal. Ex Subsecretaria de Prevención del Delito y Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Río Negro y ex Subsecretaria de Política Criminal de la misma provincia (2016-2019). Anteriormente se desempeñó como asesora de la Dirección Nacional de Prevención del Delito y de la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación (2011-2015). Fue coordinadora del Sistema Nacional de Información Criminal (2012-2015). Se desempeñó como consultora especialista en seguridad para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Consejo Federal de Inversiones. Integró equipos de investigación del Instituto Gino Germani (UBA) y actualmente participa como investigadora en proyectos financiados por la Agencia I+D+i, sobre seguridad ciudadana y fuerzas de seguridad. Se encuentra a cargo de la Dirección de Producción y Sistematización de Información del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y se desempeña como docente para la Especialización en Criminología de la Universidad Nacional de Quilmes. Integra la red de profesionales Más Estado y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED).

Resumen

Nuestras democracias enfrentan grandes desafíos en materia de gobierno democrático de las fuerzas de seguridad, mediante el uso racional de la fuerza e intervenciones tendientes a la reducción de las conflictividades y violencias, más que a la histórica criminalización de los sectores más vulnerados por un sistema de consumo patriarcal, excluyente y desigual. En la Ciudad de Buenos Aires, del año 2011 al 2015, se desplegó un cuerpo de policía ideado, formado, gobernado por funcionarios civiles del Ministerio de Seguridad de la Nación, basado en el *policiamiento* de proximidad o comunitario, desplegado sobre los barrios de mayor vulnerabilidad social de la Ciudad (las “villas” porteñas), en el marco de lo que se denominó el “Modelo Argentino de Seguridad Democrática”, inscripto en el modelo *de desarrollo con inclusión social* (García Delgado, 2015). La presente tesis de maestría se propone analizar el mencionado cuerpo de policía “hacia adentro” y “hacia afuera”, para echar luz sobre las dificultades, potencialidades y posibilidades del gobierno democrático de fuerzas de seguridad en territorios de alta complejidad y conflictividad, testigos en primera persona del histórico desmantelamiento del *Estado social* y del avance del *Estado penal* (Wacquant, 2004).

Palabras clave: Políticas de seguridad, Policía, Seguridad democrática, Policiamiento de proximidad y comunitario.

Keywords: Security policies, Police, Democratic security, Community oriented policing.

Índice

<i>Introducción</i>	6
<i>Problema de investigación</i>	6
<i>Objetivos</i>	7
<i>Metodología</i>	8
<i>Algunas precisiones conceptuales</i>	11
<i>Antecedentes de policiamiento comunitario o de proximidad a nivel local y regional</i>	24
1.1. Programa de Policía Comunitaria de São Paulo	26
1.2. Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro	36
1.3. El contexto argentino	40
2. <i>El CPB “hacia adentro”</i>	52
2.1. Contexto de su creación	52
2.2. Jurisdicción y competencias	57
2.3. Estructura y organización	60
2.4. Selección y formación	65
2.5. Técnicas de policiamiento	75
2.6. Despliegue y recursos.....	79
2.7. Control civil y modelos de seguridad	83
2.8. “Desembarco” en el barrio.....	88
3. <i>El CPB “hacia afuera”</i>	93
3.1. <i>La demanda originaria de seguridad</i>	93
3.2. <i>Uso racional y proporcional de la fuerza</i>	96
3.3. <i>Proximidad y cercanía ¿para ser “parte del paisaje”?</i>	108
3.4. <i>Competencias y articulaciones entre “nueva” y “vieja” policía</i>	114
3.5. <i>Policiamiento de la pobreza y aporofobia: “no les importamos”</i>	122
3.6. <i>Esterilidad e ineffectividad en términos de “prevención” de las violencias y delitos</i>	129
3.7. <i>Abordaje integral</i>	136
3.8. <i>Estrategias de la comunidad</i>	141
<i>Conclusiones</i>	146

Referencias bibliográficas..... 157

Introducción

Problema de investigación

El fin de los períodos dictatoriales puso en evidencia que las prácticas de las fuerzas de seguridad, caracterizadas por los abusos y violencias de la policía sobre algunos sectores sociales (Tiscornia, 1996), resultaban incompatibles con las normas democráticas y de derechos humanos. En este marco –y frente a un incremento de la visibilidad de las problemáticas asociadas al delito callejero, la violencia y la *sensación de inseguridad*-, desde distintas vertientes de pensamiento se dio lugar al debate sobre la reforma de las instituciones policiales, promoviendo el control civil de las fuerzas de seguridad (Sain, 2008) y la introducción de nuevos modelos de *policiamiento*, tales como el *policiamiento orientado a problemas* y el de la *policía comunitaria o de proximidad*.

El modelo de *policía comunitaria* o de proximidad respondía a la necesidad de reformar la policía premoderna y de *democratizar la policía*. La *policía democrática* se presentaba, en este marco, 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, procurando romper con las lógicas y prácticas autoritarias que habían caracterizado a las fuerzas de seguridad. Sin embargo, los análisis de experiencias de la región muestran que en muchos casos estas iniciativas de *democratización* de la policía han quedado en el nivel del discurso político e institucional y no han desatado cambios al interior de las policías (Bailey y Dammert, 2005).

En la Ciudad de Buenos Aires se observa una iniciativa de policiamiento comunitario o de proximidad promovida por el Gobierno Nacional a través de la creación, en marzo de 2012, de un cuerpo especial de la Policía Federal Argentina (el Cuerpo de Prevención Barrial o CPB) desplegado en villas y asentamientos de CABA (en el año 2015 llegó a tener despliegue 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) para trabajar de manera articulada con la comunidad en zonas de mayor conflictividad social, con una fuerte conducción y control del Ministerio de Seguridad de la Nación. Este cuerpo de policía se enmarcaba en el denominado “modelo argentino de seguridad democrática” impulsado por esa gestión ministerial, desde diciembre del 2010 a diciembre del 2015.¹ El presente trabajo se propone aportar al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia mediante el análisis de esta singular experiencia de *policiamiento* enmarcada en el modelo de seguridad democrática y de uso racional de la fuerza, impulsada desde el organismo civil con competencias en materia de seguridad desde su creación, el 14 de diciembre del 2010, el Ministerio de Seguridad de la Nación.

Objetivos

Objetivo general

Analizar la experiencia de *policiamiento* del Cuerpo de Prevención Barrial de la Policía Federal Argentina -desplegado en la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2012 al 2015-, y sus

¹ Ver <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gel-modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>

alcances en términos de *democratización* de las prácticas de una fuerza policial, mediante el control civil y político por parte de la entonces gestión del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Objetivos específicos

- Describir y comprender las características del Cuerpo de Prevención Barrial “hacia adentro”, incluyendo jurisdicción y competencias, estructura y organización, selección y formación, régimen laboral, estrategias de despliegue, recursos, técnicas de policiamiento y prácticas habituales.
- Describir y comprender el Cuerpo de Prevención Barrial “hacia afuera”, sus prácticas en el territorio y sus efectos sobre los residentes y las conflictividades.
- Determinar las continuidades y rupturas entre las prácticas de este cuerpo y las del personal de las dependencias de la Policía Federal Argentina que realizaron tareas de policiamiento urbano en la Ciudad de Buenos Aires, de marzo del 2012 a diciembre del 2015.

Metodología

La presente investigación parte de mi participación en primera persona, en tanto asesora, desde aquellos primeros meses de existencia del Ministerio de Seguridad de la Nación, de las instancias e intercambios que dieron lugar al diseño del CPB (desde la Dirección Nacional de

Prevención del Delito), y de tener contacto con la ulterior etapa de selección y formación de sus integrantes -a través de las articulaciones y diálogo con el área a cargo, la Subsecretaría de Planeamiento y Formación. Posteriormente, con la asunción de Sergio Berni y la consecuente modificación de la estructura orgánica ministerial, pasé a desempeñarme en un área con menor vinculación en las tareas asociadas al funcionamiento del CPB (la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal), si bien seguí de cerca su implementación y participé de las instancias de análisis y evaluación de la eficacia del cuerpo en términos de reducción de delitos y violencias, realizadas desde la mencionada Dirección Nacional. Ya en el año 2013 -a poco más de un año de “desembarco”² del Cuerpo en los territorios- comencé a realizar el trabajo de campo hasta el año 2015, que consistió en una serie de entrevistas semi-estandarizadas a personal policial (jefes de las seccionales y personal subalterno de cuatro seccionales diferentes del CPB), de observaciones directas y entrevistas en profundidad a referentes de los barrios³, a quienes pude acceder por mi trabajo social y pertenencia a un movimiento con una fuerte inserción en las villas y asentamientos de la CABA.

Este material se complementó con información obtenida de discursos oficiales, documentos institucionales y datos estadísticos de las distintas áreas abocadas al desarrollo y

² Para acuñar un término empleado tanto por el personal policial como por funcionarios vinculados implementación.

³ Cabe hacer mención a un aspecto que tuvo que considerarse al momento de realizar las entrevistas, vinculado a la dificultad de identificación de la policía barrial, por parte de determinadas/os/es entrevistadas/os/es, por no poseer rasgos visuales que los distingan fácilmente de otras fuerzas y cuerpos de la PFA. Las entrevistas se realizaron teniendo presente esta dificultad, con lo cual en las indagaciones se consultaba por cuestiones que distintivas de cada cuerpo o fuerza para poder distinguir las apreciaciones hacia las demás fuerzas o dependencias de la PFA, de las que eran propias del CPB, de manera de cerciorarme de que las inferencias y percepciones no se encontraran distorsionadas por tal dificultad de identificación del CPB.

despliegue del CPB, notas periodísticas, en una triangulación metodológica (cualitativa/cuantitativa) y de fuentes (secundarias/primarias).

La selección de barrios a trabajar obedeció a la imposibilidad de alcanzar la totalidad de los barrios por las mayores dificultades de acceder a las fuentes, pudiendo abordar cuatro de los seis barrios: 31 (barrio Padre Mugica), 20 (Lugano), 15 (“Ciudad Oculta”) y Sarandí (en el barrio de Constitución). Los dos barrios que no pudieron abordarse por la referida dificultad de acceso a las fuentes (personal policial a cargo de dichas seccionales y/o referentes de los barrios) fueron el barrio Padre Rodolfo Ricciardelli (ex villa 1-11-14) y NHT Zavaleta (villa 21-24).

En relación al período considerado, se incluye el momento de creación y diseño del cuerpo -que comienza hacia octubre del 2011-, selección de aspirantes, despliegue y desarrollo, hasta el cambio de gestión en diciembre del 2015. Si bien el Plan no se discontinuó con el cambio de gestión, sufrió significativas modificaciones⁴, con lo cual tal período no forma parte del recorte temporal considerado, focalizándonos en el diseño y despliegue del CPB durante la gestión kirchnerista, bajo el denominado “modelo argentino de seguridad democrática”⁵.

⁴ Entre las principales, cabe mencionar que con el traspaso de competencias en materia de seguridad ciudadana del Ministerio de Seguridad de la Nación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el personal de la PFA que integraba el cuerpo pasó a constituir la Policía de la Ciudad, bajo la conducción del Gobierno local. Los cuerpos de Policía de Prevención Barrial pasaron a integrar un componente del Plan denominado “Barrios Seguros”, que incluía el policiamiento de fuerzas de seguridad en zonas conflictivas de diferentes jurisdicciones del país, por parte de las fuerzas de seguridad, así como un componente de abordaje integral y participación comunitaria.

⁵ Para mayor información sobre los principios y lineamientos respecto de este modelo considerado rector de la entonces gestión ministerial, consultar: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gel-modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>.

Para la codificación y el análisis de las entrevistas se recurrió al programa de análisis cualitativo de entrevistas Atlas Ti, a fin de detectar regularidades o diferencias entre los entrevistados. Para el análisis cuantitativo de datos secundarios se utilizaron herramientas de georreferenciación (ArcGis) -para identificar los hechos delictuosos registrados por la Policía Federal Argentina a través del sistema VisualSep correspondientes al espacio geográfico de las “villas” o zonas aledañas-, SPSS y MS Excel -tanto para el análisis de los delitos registrados por la Policía Federal Argentina como los datos provenientes del “Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego” del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Algunas precisiones conceptuales

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.

Todo ello en un marco de políticas neoliberales que limitaron el tamaño del aparato público, privatizaron empresas públicas, demandando “menos Estado” para dar libertad a la

concentración del capital y evitar contener las consecuencias sociales de este modelo excluyente. Sin embargo, como bien lo demostró Wacquant (2004), los mismos que pedían un “Estado mínimo” reclamaban “más Estado” cuando se trataba de criminalizar la pobreza, los nuevos guetos (Wacquant, 2010), los *residuos humanos*, consecuencia inevitable de la modernización, que garantiza que se tomen todas las medidas para hacer permanente su exclusión (Bauman, 2012).

Los discursos hegemónicos operan -en este contexto-, amparándose en la “guerra contra el crimen”, en pos del mantenimiento del orden (Calveiro, 2012), para -en lugar de cuestionar las bases del sistema excluyente y sus *residuos humanos* (Bauman, 2012), a realizar una asociación simplista entre delito y pobreza, promoviendo políticas de “mano dura”, de una supuesta “tolerancia cero” que no es otra cosa que una “intolerancia selectiva”, dado que:

No implica la rigurosa aplicación de todas las leyes, que sería imposible -por no decir intolerable-, sino más bien una imposición extremadamente discriminatoria contra determinados grupos de personas en ciertas zonas simbólicas [...]. El objetivo de la penalidad punitiva *made in USA* es menos combatir el delito que librar una guerra sin cuartel contra los pobres y los marginales del nuevo orden económico neoliberal que, por doquier, avanza bajo la enseña de la “libertad” recobrada (Wacquant, 2004:17). *[El texto en cursiva y entre comillas corresponde a la versión original]*

Es decir que la problematización de la “cuestión” de la inseguridad estuvo monopolizada durante muchos años por los enfoques “de mano dura” o “tolerancia cero”, basadas en una inflación de las penas y el encarcelamiento, es decir, en el fortalecimiento del Estado Penal y el

abandono del Estado Social (Wacquant, 2004), del *policiamiento* de la seguridad (Sain, 2008) y del “populismo punitivo”.

Estas posturas fueron puestas en discusión por autores que hicieron referencia a la necesidad de efectuar un “cambio de paradigma”, un “giro hacia la prevención” (Baratta, 1998; Crawford, 1998; Sozzo, 2000). Se fomentaba una “nueva prevención”⁶ 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 (Rangugni, 2004).

⁶ En este punto, cabe advertir sobre los riesgos y limitaciones del enfoque centrado en la “prevención”, dado que -coincidiendo con Rodríguez Alzueta (2020b)- en nombre de la “prevención” también han tenido lugar prácticas autoritarias, punitivas, facultades discrecionales y el hostigamiento policial; es decir que, en palabras del autor, la “prevención”, se constituyó habitualmente en el “caballo de Troya para la punición”.

Así, el escenario nacional se vio atravesado por estrategias que se identificaban con uno u otro paradigma⁷ o, en ocasiones, convivían incluso en una misma política e institución. Partiendo de la definición de Dubet, que piensa a la institución desde la función de “*instituir y socializar*” (2010: 16) y, como en todo proceso de socialización que también genera subjetivación, la socialización de los individuos supone, a la vez, que estén perfectamente socializados y que, al mismo tiempo, cada uno disponga de un sentimiento de libertad fundamental, que lo constituye como sujeto singular y no simplemente como un caso particular de un modelo social general, tal como lo muestran distintas vertientes sociológicas (Durkheim, 1924; Parsons, 1964; Bourdieu, 2011; Elías, 1991). Este proceso de socialización y subjetivación que tiene lugar en las instituciones explica que -en un proceso de incorporación de valores y reglas colectivas- exista aun cierta autonomía individual, con sus tensiones y conflictos, acuerdos y diferencias, de las que la institución policial no es ajena.

En la institución policial entran en juego, se ve atravesada, por distintas prácticas y modelos de policiamiento. Partimos de la noción de *policiamiento* -en inglés *policing*-, definido por Adam Crawford como el resultado de una constelación de actores, agencias y procesos dentro y fuera de la organización policial; como toda acción intencional involucrando el consciente ejercicio del poder de autoridad (por un individuo u organización) que se encuentra dirigido hacia el cumplimiento de la ley, la promoción del orden o a garantizar la seguridad (Crawford et al. 2005: 4) [Traducción propia]. Es decir que -en coincidencia con el planteo de Bayley y Shearing

⁷ Entendemos al paradigma en los términos de Kuhn (1962), en tanto marco, matriz de pensamiento que condiciona la generación de conocimiento sobre esa materia. Ello involucra concebirlo no sólo localmente sino como propio de un cambio más amplio de alcance regional o mundial (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013).

(1996)-, el *policiamiento* no necesariamente se reduce a las actividades emanadas de instituciones policiales o de fuerzas de seguridad, refiriendo a un conjunto más amplio de procesos y prácticas de vigilancia y control social, que se realizan bajo la amenaza de sancionar a las personas infractoras (Duraó y Darck, 2012). No obstante, la presente investigación se circunscribió específicamente a las prácticas de policiamiento en manos de un cuerpo específico de la Policía Federal Argentina, el Cuerpo de Prevención Barrial.

En relación al modelo de policía comunitaria o de proximidad 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, en este marco, 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 (Young y Lea, 2001; Sozzo, 2008).

Partiendo de Trojanowicz (1991), concebimos al modelo de policiamiento de proximidad, entonces, en tanto aquel conjunto de prácticas policiales de vigilancia y control social sobre los territorios y poblaciones, que procuran construir fuertes vínculos con los habitantes⁸, basados en el respeto y la confianza, habitualmente mediante un constante patrullaje a pie que permita

⁸ Cabe recordar que este aspecto, las categorías proximidad y vecino contienen, para Frederic y Masson (2006), una valoración moral de carácter social muy presente en las formas de trabajo político, o de hacer política barrial en Argentina.

alcanzar un conocimiento profundo de los territorios, las comunidades, sin realizar una asociación directa entre resultados y el número de arrestos -aspecto que caracteriza al modelo tradicional policial- sino con la resolución de los conflictos, independientemente de que ello involucre recurrir al arresto de posibles personas involucradas (1991: 14).

Trojanowicz y Bucqueroux (1998) plantean que 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, entonces, 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.

Es así que la policía se vincula con organizaciones, referentes de los barrios, participa de reuniones barriales para poder movilizar los recursos comunitarios para la prevención de los conflictos -tal como lo muestra Trojanowicz (1991:18) al referir a las estrategias propias del policiamiento comunitario, para abordar el delito juvenil, procurando interrumpir la carrera criminal, recurriendo a estrategias extrapenales mediante el involucramiento de la comunidad.

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 se puede inscribir dentro de la táctica de prevención comunitaria del delito, que se distingue de las otras dos tácticas de prevención –situacional y ambiental y social– pero que, a su vez, toma elementos de ambas (Sozzo, 2008).

Frederic (2018) observó, entre el 2011 y 2012, a partir del despliegue de gendarmes en el sur de la Ciudad de Buenos Aires -a través del Operativo Cinturón Sur- y de la creación de las Unidades de Policía Local en la Provincia de Buenos Aires, que el despliegue de estos cuerpos policiales “potenció la incriminación y la criminalización de mayor cantidad de ciudadanos”. Sin embargo, en el caso del CPB mostraremos que muestra más similitudes con el panorama descrito por Jean Paul Brodeur (2011) respecto del mundo anglosajón, dado que el policiamiento del CPB -a diferencia del analizado por Frederic (2018) en el Operativo Cinturón Sur y las UPL- sí estuvo centrado en la reducción de la sensación de inseguridad, los conflictos barriales (y no estrictamente la “criminalidad”) a través de la presencia policial y el uso de la palabra antes que la fuerza.

Aniyar de Castro también advierte que, para este modelo, resulta fundamental una formación sólida de sus agentes que incluso son considerados una “nueva generación de policías” por actuar proactivamente, ya no aguardando reactivamente la intervención ante el llamado ante una emergencia, sino partiendo de un conocimiento de los territorios y la participación de la ciudadanía, y de un mayor grado de autonomía:

La policía deja de ser reactiva para convertirse en proactiva, y sus agentes son más autónomos; es, en su interior, menos vertical o militarizada, por lo tanto, más

democrática, y hay más confianza en los niveles bajos de la misma, de manera que se consideran una nueva generación de policías (Aniyar de Castro, 2003: 63).

Coincidiendo con Monjardet (2010), el policía operativo [*le policier de terrain*], el policía local [*l'ilotier*] dispone de una gran libertad de acción, sin que por ello deba concebirse a la autonomía policial, como la “libertad de hacer lo que se le da la gana” sino teniendo presente que se trata de una actividad encuadrada y normada, que tiene lugar en el marco de una institución capaz de promover un orden simbólico y formar un sujeto amoldado a cierto orden, es decir, de instituirle y socializarlo (Dubet, 2010).

La formación policial constituyó un aspecto clave en los denominados procesos de reforma democrática que, en Argentina, tuvieron lugar hacia fines de los años noventa, cuyos principios se sintetizaron -hacia el año 2009- en el Acuerdo de Seguridad Democrática⁹. Los efectivos procesos de reforma policial -en provincias tales como Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe y Río Negro, e incluso la experiencia a nivel nacional de implementación del Modelo de Seguridad Democrática a partir de la gestión de Nilda Garré en el Ministerio de Seguridad de la Nación- demuestran este lugar destacado que tuvo la transformación de la educación policial en los procesos de reforma democrática (Frederic, 2013). La democratización de la educación policial incluía la incorporación de rasgos de la educación civil y la homologación y acreditación de saberes universitarios.

⁹ Ver, al respecto “Acuerdo para la Seguridad Democrática” disponible en: https://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf

El interés por *democratizar* las fuerzas de seguridad se encontraba asociado a la despolicización del campo de la seguridad y al *gobierno civil de las fuerzas* (Sain; 2008), es decir, al involucramiento de otro tipo de disciplinas y de áreas civiles al gobierno de la seguridad. En este sentido, Sain (2002; 2008; 2009) expresa que la mayoría de los gobiernos democráticos de la región, incluso los de centro-izquierda, han delegado a las instituciones policiales la soberanía política para atender las cuestiones de seguridad pública, es decir, aquellos aspectos que configuran el gobierno de la seguridad fueron delegados a las cúpulas policiales:

Pero este proceso de *policialización de la seguridad pública* resultante del *desgobierno político* de ésta no solamente ha supuesto la apropiación policial de su gestión, lo que dio forma a una suerte de *governabilidad policial de la seguridad pública*, sino que, además, ha implicado la gestión autónoma de las propias instituciones policiales en cuanto al establecimiento de sus bases doctrinales, organizativas y funcionales, esto es, el *autogobierno policial* sin injerencia externa. Las instituciones policiales se reprodujeron sin ningún atisbo de autocrítica. Se perpetuaron manteniendo sus tradicionales *trazos organizacionales altamente militarizados* y conservando sus antiguos roles de policías de Estado y para el Estado, es decir, constituyéndose como organismos al servicio de los gobiernos estatales de turno, sobre la base de una concepción de la seguridad asentada en el deber de protección del Estado y no de los derechos y libertades ciudadanas (Sain; 2009: 6-7).

En este contexto, Sain (2002; 2008; 2009) promueve la reforma institucional de la policía mediante la implementación de una política pública de seguridad democrática que implica el involucramiento del gobierno civil y de otras disciplinas científicas en el campo antes

monopolizado por la institución policial, a los fines de revertir la discrecionalidad policial, las violencias, torturas y malos tratos. En este sentido, Sain advierte que las políticas de prevención del delito -especialmente aquellas propuestas durante las campañas electorales- apuntan menos a controlar el crimen y la delincuencia que a disminuir el temor y la inseguridad de las clases dominantes, dirigiendo sus recursos y dispositivos hacia las “clases peligrosas” -alentadas por un sistema judicial dirigida a procesar y a encarcelar la pobreza, mientras que los delitos cometidos por las élites quedan en su mayoría impunes, por no percibirse como amenazas al statu quo.

Cabe advertir, sin embargo, sobre los riesgos que implica partir de enfoques dicotómicos (lo policial vs. lo civil; el delincuente vs. el ciudadano) que totalizan y simplifican fenómenos sociales complejos, constituidos por personas atravesadas por múltiples realidades, roles. Con lo cual, coincidiendo con Calderón et al (2013), rechazamos la idea de que se puede pensar a la institución policial (o al “gobierno civil”, a) como un campo cerrado en sí mismo y culturalmente homogéneo, dado que constituyen enfoques que no permiten advertir la complejidad, a las instituciones y al Estado como *arena* de conflicto y, en este marco, identificar continuidades de la institución policial con modos de hacer y pensar de otros colectivos e instituciones.

En este sentido, problematizar la institución policial implica problematizar determinadas prácticas y concepciones muy arraigadas socialmente. Rodríguez Alzueta (2014), señala la continuidad existente entre el gobierno de la inseguridad y la criminalización de la pobreza y la regulación del delito, entre “olfato social” y “olfato policial”. Desarrolla la idea de dispositivos de temor y control que perfilan un régimen punitivo signado por el imperativo estratégico asociado a la criminalización de la pobreza, la gestión del miedo, la regulación del microdelito y administración de economías ilegales. Sin embargo, ello no implica desconocer la existencia de

otros actores, incluso agencias enteras que, al mismo tiempo, propongan y ensayen articulaciones alternativas, que explican la convivencia de diferentes modelos y enfoques -algunos más autoritarios, punitivos, reaccionarios, junto con otros más democráticos y progresistas- incluso en una misma gestión del Estado.

Ello implica romper con ciertos procesos de fetichización de determinadas instituciones, colectivos, prácticas. En este sentido, cabe mencionar la tendencia concebir a la institución policial como mera aplicadora de la ley (Sozzo; 2008: 282) aun cuando los términos de la ley 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 su parte, si bien la posibilidad última del recurso de la coacción física es donde parece revelarse la especificidad de la función policial cuando se intenta diferenciarla de otras funciones que contribuyen al control social (Loubet del Bayle, 1998), consideramos que la institución policial es mucho más que el ejercicio de la coacción física e incluso dedica gran parte de su tiempo y sus recursos a realizar tareas administrativas y de apoyo en detrimento de actividades operacionales y propias de la policía “de calle”, tal como fuera señalado por Sain (2016) al referirse a las estructuras burocráticas de las policías “tradicionales.

Sin embargo, también se corre ese riesgo al pensar el hostigamiento policial y la violencia desde la lógica víctima-victimario, dado que -tal como lo muestra Rodríguez Alzuet (2020a)- estas miradas también pierden de vista dinámicas más complejas propias de una práctica relacional y situada, organizada según determinados ritos con criterios distintos que fueron elaborando los jóvenes individual o colectivamente para orientarse en ella.

También podemos mencionar riesgos equivalentes al hacer referencia a las estrategias de prevención “comunitarias”, la “seguridad comunitaria” y las políticas públicas con un fuerte llamamiento a la “comunidad” en general, donde también es posible observar cierto fetichismo (Sozzo, 2008: 282-283) por concebirse como una entidad existente en el espacio de la ciudad contemporánea, un conjunto de residentes que no sólo comparten un territorio sino también un sentido de pertenencia, un sentido de comunidad en tanto fuente de “actitudes, intereses e identidades compartidas” (Crawford, 1998: 157). Es decir, se parte de 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), muchas veces partiendo de un deseo de comunidad defensivo, de un rechazo de la diferencia, que desata el proceso de otrificación (Young, 2012), propio del capitalismo moderno tardío (Hobsbawm, 1994), en el marco de la existencia de individuos socializados bajo la hegemonía del mercado.

La penetración de las lógicas del mercado y del neoliberalismo, también incluyó el llamamiento a la “comunidad” como recurso simbólico para motivar la generación de individuos activos y responsables, y promover -asimismo- el retraimiento del Estado de los asuntos públicos, a través de la descentralización de la toma de decisiones y de la provisión de servicios, lo que requería de la generación de lazos de confianza entre la institución policial y el vecindario. En este sentido, la apelación a la comunidad involucró cierta lógica utilitarista de economización del ejercicio del poder, propia de lo que Bailey y Shearing (1996: 586) denominaron el fin del monopolio del policiamiento, al referirse a la diversificación de los actores que ejercen el policiamiento por la expansión de las estrategias del sector privado (en sus más vastas formas) o,

incluso, desde la propia población, que se constituye en socio del Estado para la co-gestión de la seguridad.

De ahí que resulte necesario abordar y analizar este tipo de iniciativas del Estado, despojándose de enfoques totalizadores, para percibir los procesos en su complejidad, fruto de luchas, conflictos y relaciones de poder entre múltiples actores y actrices, a los fines de identificar continuidades entre modelos, estrategias, políticas, presentados como diferentes. Esta mirada es coherente con determinada concepción del Estado y de las decisiones de gobierno, que consiste en no percibir las políticas y decisiones de gobierno -de manera reduccionista- en tanto “soluciones” a problemáticas sociales sino en concebir que toda decisión política implica el cambio de unos problemas por otros, dado que el curso de acción -o de inacción- tomado siempre se traduce en efectos -a veces no buscados- que desencadenan nuevas “cuestiones” de agenda o problemas:

determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder. De este modo estoy subrayando el simple hecho de que al pretender resolver una cuestión, pueden originarse otras nuevas, producto del propio curso de acción adoptado. (Oszlak, 2011: 6)

Ello implica, entonces, romper con cierta concepción de un Estado omnipresente, cristalizado, uniforme, y percibir las complejidades de los procesos de implementación de políticas públicas. Por tanto, tal enfoque requiere analizar las políticas públicas -y a las políticas de seguridad, dentro de ellas- más allá del momento del diseño y de los resultados efectivamente

obtenidos, percibiendo la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos (Aguilar Villanueva, 1996).

En relación a las iniciativas de democratización de la policía, otras experiencias han mostrado que muchas de estas políticas o estrategias han quedado circunscriptas al nivel discursivo y no han generado cambios al interior de las policías (Bailey y Dammert, 2005). Al respecto, sostenemos que la *democratización* de la policía, por su parte, implica pensar no sólo la democratización de las prácticas de policiamiento, las prácticas “hacia afuera”, hacia la “comunidad” sino también la democratización “hacia adentro”, es decir, la ruptura con ciertas lógicas y estructuras organizativas autoritarias, verticalistas, dispositivos disciplinarios basados en el ejercicio de la violencia en sus múltiples formas. El gobierno civil de las fuerzas de seguridad no implica que se avance, por sí mismo, en alguno de estos dos planos de democratización “hacia adentro” o “hacia afuera” de las instituciones.

Antecedentes de policiamiento comunitario o de proximidad a nivel local y regional

En general las prácticas de policía comunitaria han probado ser más difíciles de impulsar en barrios periféricos o de mayor vulnerabilidad social, dada la mayor desconfianza pública con

respecto a los funcionarios policiales y a sus prácticas tradicionales caracterizadas por la violencia hacia determinadas poblaciones y grupos para el “mantenimiento del orden” (Bayley y Shearing, 1996). Es decir que 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 abusivas, arbitrariedad y violencia hacia los colectivos más vulnerables.

A continuación, antes de desarrollar el estudio del caso del Cuerpo de Prevención Barrial de la Ciudad de Buenos Aires, realizaremos una breve caracterización de algunas experiencias de policiamiento comunitario o de proximidad: el Programa de Policía Comunitaria de Sao Paulo (llevado adelante en 1997), las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) diseñadas en el año 2008 - ambas bajo la órbita de la Policía Militar-, para luego hacer mención al contexto argentino.

Tanto la experiencia de las UPP brasileñas como el caso del CPB en la Ciudad de Buenos Aires, constituyen experiencias de policiamiento comunitario desplegadas en barrios de mayores niveles de vulnerabilidad social, sin trazado urbano regular, servicios públicos, tales como las “villas” argentinas o las “favelas” brasileñas. Sin embargo, tal como veremos en las páginas siguientes, la fuerte impronta de formación y control civil en torno al modelo de uso racional de la fuerza, incluso a pesar de los cambios de gestión, que caracterizaron al CPB -en contraposición con el modelo represivo de las UPP- constituye un gran factor diferenciador de ambas experiencias.

1.1. Programa de Policía Comunitaria de São Paulo

A partir del 10 de diciembre de 1997, la policía militar brasileña adoptó el modelo de policía comunitaria como una filosofía y una estrategia de organización y anunció un plan para su implementación en el estado de São Paulo. La policía militar brasileña era conocida por su involucramiento en numerosos casos de violencia y de abuso de la fuerza¹⁰. En este contexto, se recurrió a este como un medio de autorreforma que permitiría a la policía militar transformarse en una organización dedicada a “la protección de los derechos de la ciudadanía y la dignidad humana”(Mesquita Neto, 2003) y así revertir su imagen negativa.

Inspirada en las experiencias de Estados Unidos, Canadá, Japón e Inglaterra, -y en consonancia con las recomendaciones efectuadas por Trojanowicz y Bucueroux en su obra “Community Policing: How to Get Started” (1998)- la policía militar asignó a sus oficiales la responsabilidad de establecer asociaciones con grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales, con el fin resolver las problemáticas vinculadas a la seguridad y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía (Mesquita Neto, 2003).

El modelo de policía comunitaria se había ensayado antes en algunas ciudades del interior del estado, particularmente en Ribeirão Preto, situada 318 kilómetros al noroeste de São Paulo,

¹⁰ Tal como lo muestra Mesquita Neto (2003), en los cinco años comprendidos entre 1996 y 2000, el Defensor del Pueblo recibió 18.248 quejas: 9.789 de ellas contra oficiales de la policía militar y 8.459 contra oficiales de la policía civil.

y en algunos barrios de la mencionada ciudad. Si bien el consejo comunitario de la policía militar ya había preparado un “Proyecto de Policía Comunitaria” hacia 1993, el plan recién comenzaría a ser implementado en São Paulo en 1997, luego de haber atravesado una crisis que deterioró el vínculo entre la policía militar y la comunidad. Así, en septiembre de 1997 se anunció el Programa Estatal para los Derechos Humanos, que incluyó la propuesta de policía comunitaria. En ese mismo mes se nombró a un nuevo comandante en jefe de la policía militar, quien sugirió inmediatamente la adopción de la policía comunitaria como una nueva filosofía y estrategia de organización y estableció una comisión con representantes de la policía militar, la policía civil, los organismos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y varios grupos comunitarios, para ayudar a planificar e implementarla en el ámbito de la policía militar (Mesquita Neto, 2003).

Entre diciembre de 1997 y julio de 2001, la policía militar puso en práctica el Programa de Policía Comunitaria –en adelante, PPC– en 199 de las 386 unidades locales de la policía en el estado: 67 en São Paulo, 23 en otras ciudades de la Región Metropolitana y 109 en el interior. En 2001, el número de oficiales de policía que trabajaban en bases de policía comunitaria llegó a 7.305 (aproximadamente 8,3% del total de oficiales de la policía militar): 1.956 en São Paulo, 944 en otras ciudades de la Región Metropolitana y 4.405 en el interior.

Menos de tres meses después del nombramiento del nuevo comandante en jefe y del establecimiento de la Comisión de Policía Comunitaria, la policía militar adoptó oficialmente esa práctica e inició su implementación en 41 compañías (9 en la ciudad de São Paulo, 10 en otras ciudades de la Región Metropolitana de São Paulo, 17 en el interior del estado y 5 en otras unidades especializadas).

El movimiento hacia la policía comunitaria fue iniciado y supervisado por el alto mando de la policía militar, el cual, a pesar de la crisis institucional, mantuvo el control de la organización. En tales circunstancias, su realización y consolidación dependen en gran medida del compromiso del personal directivo de la policía militar y de su capacidad para forjar alianzas entre la policía, el gobierno y la comunidad.

Aunque nunca se la definió claramente, el PPC fue relacionado con la idea de una asociación entre la policía y la comunidad con el fin de identificar y resolver problemas de seguridad pública. En un documento elaborado por la Comisión de Policía Comunitaria se la presenta como una nueva filosofía y estrategia de organización basada en la cooperación entre la policía y la comunidad, y orientada hacia la identificación y resolución de problemas de seguridad pública, la mejora de la calidad de vida de la población y la protección de la vida, libertad, igualdad y dignidad de todas las personas (Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Segurança Pública, 1997).

Así, tal como quedaban definidos en dicho documento, los objetivos de la misma fueron:

- reformar a la policía militar mediante su transformación de una organización cerrada en una organización abierta a la consulta y a la colaboración con la comunidad;
- mejorar la calidad del servicio de policía buscando una mayor efectividad y eficiencia, así como respeto por el estado de derecho y los derechos de los ciudadanos;

- mejorar la seguridad pública mediante la reducción de la delincuencia, el desorden y la inseguridad en la sociedad.

De esta manera, los objetivos dan cuenta de un intento por democratizar a la policía, en los términos descritos por Sozzo (2008), es decir, incrementando sus indicadores de eficacia y eficiencia, a través de la apertura hacia la comunidad y el respeto por los derechos humanos. Los objetivos ilustran el intento por distanciarse de las prácticas tradicionales de la policía, que habían dado lugar a su imagen negativa.

Actores

La policía militar fue el actor que llevó adelante todo el proceso de formulación e implementación de las reformas. Hacia adentro los intereses no eran homogéneos sino que provenían principalmente de las nuevas generaciones que integraban la alta dirección. Así, los oficiales en unidades de elite y de antiguas generaciones, así como los suboficiales, presentaron resistencias a los cambios. Por parte de estos últimos, la causa de dicha oposición se hallaba en la falta de acompañamiento por parte de los altos mandos y la comunidad, así como por la falta de información sobre la policía comunitaria (Mesquita Neto, 2003).

La policía civil tuvo representación en la Comisión de Policía Comunitaria pero, pese a ello, su participación en ese campo fue muy limitada, en gran medida producto del conflicto persistente entre sus efectivos y los de la policía militar y porque se la identifica como un proyecto de esta última.

El Estado, así como el gobierno local, apoyaron las medidas llevadas adelante por la policía militar, aunque desde un lugar secundario dado el papel protagónico de esta última. Respecto a los distintos sectores de la sociedad, el apoyo hacia la policía comunitaria provenía sobre todo de los grupos más organizados, a menudo en los segmentos de altos y medianos ingresos y particularmente de quienes ya tenían relaciones de cooperación con la policía. A partir de los análisis efectuados por Mesquita Neto (2003), podemos aducir que los grupos menos organizados, generalmente los de bajos ingresos y minoritarios –en especial los que mantienen una relación conflictiva con la policía y de caracterizarse por tomar contacto por cuestiones represivas– consideraban a la policía comunitaria como una promesa vacía.

Participación

Mesquita Neto (2003) hace referencia a tres fases de implementación. La primera, que alude a un cambio en el discurso, en la imagen de la policía y las expectativas en torno a ella, implicó la creación de la Comisión de la Policía Comunitaria; la redefinición de la visión, misión y valores de la policía; la divulgación de información sobre la policía comunitaria; el adiestramiento de efectivos para este nuevo modo de vigilancia; la designación de unidades y oficiales de policía comunitaria; y la creación del Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos.

La segunda fase, que se basa en un mayor nivel de comunicación y consulta entre la policía y la comunidad, se promovió mediante una serie de reuniones sobre policía comunitaria y contactos en las esferas estatal, regional y local.

El Departamento de Policía Comunitaria de la Policía Militar de São Paulo convocó a 38 organizaciones para que asesoraran en la planificación e implementación del policiamiento comunitario por parte de la policía militar. Así, la Comisión de Policía Comunitaria contó con la participación de organizaciones empresarias, religiosas, entidades públicas como la Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía, la Policía Civil de São Paulo y el Núcleo de Estudios de la Violencia de la USP, ONGs como el Ilanud, entidades de fútbol, la comunidad negra y algunos consejos de seguridad (Smulovitz, 2003).

En el ámbito estatal, la Comisión de Policía Comunitaria y el Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos son los principales foros para discutir este tema. En 2001, la policía militar comenzó a crear Comisiones Regionales de Policía Comunitaria. En la esfera local, varias clases de consejos comunitarios de seguridad pública, así como de foros, centros, programas y eventos ciudadanos son los principales espacios para reuniones sobre policía comunitaria.

La tercera fase, que implica una mayor coordinación y movilización entre la policía y la comunidad, se vio algo dificultada por la falta de una visión clara y precisa en torno de la policía comunitaria, lo que minó la capacidad del liderazgo militar para planificar, evaluar su implementación y limitó sus posibilidades de consolidación (Mesquita Neto, 2003). Además, tal como señala Smulovitz (2003), el nivel de involucramiento de las distintas organizaciones y organismos no fue homogéneo. Por otra parte, la falta de representación en la Comisión por parte de los agentes de la policía militar responsables de la intervención directa en el territorio y sus tenues vínculos con las cúpulas que integraban la misma, dificultaron el enriquecimiento de tal espacio a partir de las experiencias emergentes de la práctica concreta de los agentes en el

territorio ni la problematización de determinadas cuestiones operativas. Estos aspectos limitaron los alcances de la vinculación con la comunidad, reduciendo sus posibilidades de influir sobre las prácticas concretas, reduciendo sus intervenciones a cuestiones concretas sujetas a la “buena voluntad” de los agentes policiales, es decir, a la casuística.

Capacitación y planificación

La falta de planificación dificulta la implementación de iniciativas con impacto en el largo plazo, para dar lugar a las acciones con foco en la emergencia y la coyuntura. Solamente después de dos años, con la creación del Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos, se asignó un pequeño grupo exclusivamente a planear y coordinar la ejecución del proyecto (Mesquita Neto, 2003). Sin embargo, en la planificación no intervinieron los suboficiales (agentes y supervisores de línea), quienes en definitiva tienen la responsabilidad de llevarla a cabo.

Si bien, a nivel discursivo, la Comisión de Policía Comunitaria ha recalcado la importancia de la capacitación de toda la policía militar y de los dirigentes de la comunidad en relación con la policía comunitaria, en los hechos la capacitación se concentró principalmente en los aspectos conceptuales y teóricos más que en los prácticos, con lo cual la “nueva filosofía”, mencionada en los objetivos del Plan, no se aplicó a la práctica policial concreta. Como resultado de las limitaciones en materia de planificación, la policía militar no tuvo un conjunto de políticas, estrategias y procedimientos detallados para orientar la ejecución del nuevo sistema en la localidad que permitieran dar lugar a nuevas prácticas policiales que dieran cuenta del cumplimiento de los objetivos propuestos, en un marco democrático.

Al no involucrarse en la definición de las prácticas concretas de resolución de conflictos sino, a lo sumo, en la fluidez de la comunicación y consulta con la comunidad, las prácticas policiales se centraron en las estrategias tradicionales de policiamiento y vigilancia policial tradicional reactiva, y el intercambio con la comunidad se basó en la definición de esos aspectos (Mesquita Neto, 2003). Como resultado, este tipo de vínculos entre la policía y la comunidad redundó en beneficios hacia grupos particulares e incluso a autoridades, políticos y propietarios de empresas, que son los grupos que usualmente tienen mayor representación en los espacios participativos.

Coordinación

En la práctica, se vio obstaculizada la coordinación del accionar de la policía militar con el de la policía civil así como con otras agencias del Estado o del gobierno local, por lo que fueron escasos los casos en los que se pudo contar con las ventajas de las acciones interagenciales que permitieran incrementar la eficacia de la respuesta estatal sobre problemáticas locales concretas. En palabras de Mesquita Neto (2003: 135), “se ha prestado menor atención y se han asignado menos recursos a cuestiones vinculadas a la administración, capacitación, supervisión, organización y movilización de la comunidad, la integración entre la policía militar y la civil, la coordinación entre los organismos estatales y municipales, y la resolución y evaluación de problemas.”

Efectos y resultados

La evaluación respecto del impacto del programa se ha medido a través de estudios de opinión pública realizados a nivel del conjunto del estado y de estudios que abarcan ciertas localidades. Los primeros demuestran que la opinión respecto de la policía ha tendido a mejorar a nivel del Estado, aunque por la extensión del mismo, y la falta de datos suficientemente desagregados no es posible determinar si ello es consecuencia primaria del programa de policía comunitaria. Encuestas realizadas por Data Folha muestran que el porcentaje de la población que temía más que confiaba en la policía que había llegado a un 74% en 1997, disminuyó al 66% en 1999. Asimismo, el porcentaje de la población que consideraba que la policía usaba fuerza excesiva en el cumplimiento de sus funciones disminuyó desde el 73% en 1997, al 49% en 1999.

Sin embargo, coincidiendo con Frühling (2003: 177), la única manera de determinar si los cambios que puede experimentar la opinión pública en materia de policía y temor obedecen efectivamente a la aplicación del modelo comunitario consiste en focalizar las encuestas en aquellas áreas donde efectivamente se aplica. Dos estudios se han realizado con ese objeto. El primero fue llevado a cabo en Jardim Ângela, en la parte sur de la ciudad, uno de los distritos más violentos de la ciudad por parte del Fórum em Defesa da Vida. Los resultados demostraron que los residentes y personas que trabajaban a menos de un kilómetro de distancia de las pequeñas estaciones de policía barriales tenían una mejor percepción de la policía comunitaria, de su efecto respecto de la inseguridad ciudadana y respecto del tratamiento otorgado a los ciudadanos, que quienes vivían o trabajaban más lejos de dichos cuarteles (Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência, 2002).

En el año 2001, a casi cuatro años de la puesta en práctica de la policía comunitaria, aunque ni la policía, ni el gobierno, ni la comunidad la cuestionaran abiertamente, sólo una minoría de efectivos la había practicado regularmente. La mayoría se había abstenido de hacerlo por falta de información y apoyo de la policía y la comunidad, dudas sobre su efectividad y preferencia por las modalidades tradicionales de policía (Mesquita Neto, 2003).

En lo que respecta a los cambios en el índice de delincuencia, violencia e inseguridad, hubo una reducción del número de homicidios, robos y hurtos en la Región Metropolitana de São Paulo en el año 2000, pero no en el interior del estado. Además, el número de robos y hurtos de vehículos aumentó en la Región Metropolitana y en el interior (Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Segurança Pública, 2001).

Sin embargo, la reducción del número de delitos en la Región Metropolitana no puede atribuirse a la policía comunitaria, entre otras razones¹¹, porque es en el interior donde están la mayoría de las bases y los agentes asignados. También es en el interior, no en la Región Metropolitana, donde los agentes de policía trabajan por períodos más prolongados en determinadas unidades y zonas, lo que amplía su capacidad para establecer asociaciones con grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales.

¹¹ Aunque hubiera una reducción del número de delitos en todo el Estado de São Paulo, para efectivamente poder atribuírselo a la implementación de este modelo de policiamiento sería preciso analizar también el posible efecto de otras variables intervinientes.

1.2. Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro

Las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) constituyeron un intento por reducir la violencia urbana y las asimetrías entre las centralidades urbanas y las “favelas”, desplegadas a partir del año 2008, en Río de Janeiro. En una ciudad anfitriona de megaeventos internacionales¹², las intervenciones reactivas, violentas y represivas propias de la Policía Militar de Río de Janeiro (PMRJ), propias del modelo de la “guerra contra el crimen” y el “enemigo interno”, contrastaban con la imagen que se intentaba construir de una ciudad segura, moderna y democrática (Ricotta, 2017).

En este contexto, desde el gobierno federal encabezado en ese momento por el Partido de los Trabajadores (PT), no se querían repetir anteriores estrategias de seguridad pública para estos megaeventos, las cuales, básicamente consistieron en la militarización de la ciudad, que desencadenaba innumerables hechos de violencia, muerte, abusos y arbitrariedad policiales. El entonces Gobernador del Estado de Río de Janeiro, recientemente en el ejercicio del cargo¹³, Sergio Cabral y su Secretario de Seguridad, José Mariano Beltrame, quienes se encontraban alineados con tal posicionamiento, contando con el apoyo de distintos agentes económicos encabezados por la Federación de Industriales de Río de Janeiro (FIRJAN)¹⁴ junto con diversos

¹² Ya que la ciudad fue sede de los XV Juegos Panamericanos (en el año 2007), de la Copa de las Confederaciones FIFA (2013), la XXVIII Jornada Mundial de la Juventud (Católica), con la visita del papa Francisco (2013), los Mundiales de Fútbol organizados por Brasil en el 2014 y la XXXI edición de los juegos Olímpicos en 2016.

¹³ Desde el 1 de enero del 2007.

¹⁴ Además del apoyo explícito de medios de comunicación pertenecientes a la dominante Rede O Globo y de empresarios como Eike Batista, quien se comprometió a donar 25 millones de reales destinados a esa política.

organismos internacionales, se propusieron replicar en la ciudad la estrategia de seguridad pública adoptada en Medellín (Duarte, 2017).

El Programa, elaborado por la Secretaría de Seguridad y coordinado por la Subsecretaría de Planeamiento e Integración Operacional, incluía la articulación del gobierno estadual con los municipales, el gobierno federal, y diversos actores de la sociedad civil organizada, con el fin de “controlar” sostenidamente los territorios dominadas por el crimen organizado y el narcotráfico (Pena, 2014). De acuerdo a la información del único instrumento normativo que avanzaba sobre la estructura, objetivos y organización de las UPP¹⁵, el programa se proponía:

i) consolidar el control estatal en las comunidades que viven bajo la influencia de los grupos criminales armados, ii) devolver a los residentes la paz y la tranquilidad necesarias para el ejercicio de una ciudadanía plena que garantice el desarrollo social y económico (Decreto N°42.787, Art., 1°, Estado de Río de Janeiro, 6 de enero del 2011)¹⁶.

De esta manera, las UPP tenían por objetivo *gobernar* los territorios desprovistos de recursos y penetración estatal. El art. 1° del referido Decreto, además de explicitar los objetivos de las UPP, también da cuenta de la necesidad de que las UPP apliquen, en las áreas designadas para su actuación “la filosofía de la policía de proximidad”. La coordinación de las UPP estaba a

¹⁵ Entre los instrumentos normativos que avanzaban -aunque en menor medida- sobre el funcionamiento de las UPP cabe mencionar el Decreto N°41.650, el Decreto N°41.653 y la Nota N°0202 del Boletín de la Policía Militar, emitida en el año 2009 por el Comandante General y ratificada por la Nota N°0042.

¹⁶ La traducción es propia.

cargo del ex Comando de Policiamiento Comunitario de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro, que pasó a denominarse Coordinadora de Policía Pacificadora (CPP).

Las operaciones de despliegue de las UPP contemplaban 4 etapas: i) una primera etapa denominada de “intervención táctica”, que involucraba la invasión armada de las favelas por parte de las fuerzas especiales de la PMERJ, con el apoyo, en caso de ser necesario, de las Fuerzas Armadas, con el objetivo de “recuperar el control estatal sobre áreas ilegalmente subyugadas por grupos criminales ostensivamente armados”¹⁷; ii) etapa de “estabilización” que involucraba acciones de intervención táctica para acordonar el área, previa a instalación de las UPP, iii) la instalación de la UPP, es decir, el efectivo ejercicio del policiamiento de proximidad para permitir el ingreso de los servicios públicos y privados, “que posibiliten su reintegración a la sociedad democrática”¹⁸, y iv) finalmente se incluía la instancia de “evaluación y monitoreo” de las actividades de “policía pacificadora” para el mejoramiento del programa¹⁹.

Es decir que el Programa se basaba en un momento inicial de despliegue armado, para luego dar lugar al modelo de policía definido como “comunitario” o de “proximidad”, mediante la ocupación permanente de la favela, con la promesa de una mayor atención a los derechos de los residentes.

La matriz de este tipo de despliegues remitía a las operaciones militares de “pacificación” en contextos de guerra, suponiendo que existían determinadas zonas controladas por un

¹⁷ Decreto N°42.787, Art. 2°, Estado de Río de Janeiro, 6 de enero del 2011 [la traducción es propia].

¹⁸ *Íbid.*

¹⁹ *Íbid.*

“enemigo” que deben ser invadidas militarmente, “recuperadas” o “conquistadas” y puestas “bajo control” del Estado.

Los propios agentes responsables en las distintas UPPs destacaban que las dos primeras etapas del Programa estaban claramente estipulados mientras que no contaban con formación ni estrategias institucionales que les indicaran cómo relacionarse con la comunidad, los referentes territoriales, desde el enfoque de proximidad (Menezes, 2013).

El Programa contó con gran aceptación inicial por parte de determinados sectores, con una importante difusión por parte de los principales medios de comunicación pertenecientes a la Rede O Globo y, hacia mayo de 2014, el Programa ya contaba ya con 38 contingentes de soldados, distribuidos en al menos doscientas favelas de Río de Janeiro (Cano, Borges y Ribeiro 2012; Rojido Fiori 2014; Saborio 2013; Spera 2016).

Más allá de que al Programa se le atribuyó cierta reducción inicial de los índices de violencia, con el tiempo las UPP comenzaron a acumular denuncias de actuaciones arbitrarias y corrupción e incluso un propio estudio de la Policía Militar aseguraba haber "perdido el control" de gran parte de las favelas, con lo cual el programa comenzó a desarticularse y a contar cada vez con menor financiamiento, hasta anunciarse su cierre en el año 2018²⁰.

²⁰ Ver: <https://www.france24.com/es/20180428-gobierno-brasileno-inicia-cierre-de-la-policia-pacificadora-en-las-favelas-de-rio>

1.3. El contexto argentino

En Argentina, ya hacia fines de la década de 1990 pueden observarse políticas y discursos en disputa, que van desde las vertientes más conservadoras, propias de una concepción *tradicional* de la seguridad, frente a posicionamientos y políticas de *seguridad democrática*, incluidos los intentos de reformas policiales –como el de la Provincia de Buenos Aires, hacia el año 1997-1998. La extensión del “Estado penal”, sustentado en las concepciones conservadoras tradicionales en relación a la seguridad, fue compatible con políticas neoliberales de “achicamiento” del Estado social, incremento de la exclusión social, marginalidad y pobreza. En Argentina, a partir del año 2003, con la asunción de Néstor Kirchner como presidente, se inaugura un período signado por cambios en el modelo de acumulación o de desarrollo y del rol del Estado en relación con la economía y la sociedad, de ruptura con dicho modelo neoliberal excluyente, a partir de la emergencia de un enfoque en el cual confluyen “matrices nacional-populares, neodesarrollistas, progresistas y de izquierda latinoamericana que terminan por perfilar un modelo de desarrollo con inclusión social” (García Delgado, 2015: 159). Este cambio paradigmático en los términos de Kuhn (1962) -que involucra concebirlo no sólo localmente sino como propio de un cambio más amplio de alcance regional o mundial (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013)- también tenía su correlato en las políticas de seguridad, aunque no linealmente, tal como mostraremos en las siguientes páginas.

En relación a las políticas de seguridad en Argentina, podemos identificar antecedentes en materia de *prevención extrapenal* de delitos y violencias, en la Ciudad de Buenos Aires, hacia el

año 1997, en una experiencia de acercamiento entre la *policía* y la *comunidad*, con la creación de los “Consejos de Prevención del delito y la violencia”, que, con el tiempo, fueron limitándose a aquellos vecinos²¹ que tenían buenas relaciones personales con los jefes de las comisarías, con lo cual son considerados ejemplos de “mala praxis” en participación ciudadana en cuestiones de seguridad (Ciafardini, 2006). Para esa época, también se comenzaba a dar forma a determinados planes locales basados en estrategias de prevención situacional a partir del estrechamiento de las relaciones entre vecinos y policía, que emergieron de iniciativas de los propios habitantes de los barrios, tales como la experiencia del “Plan Alerta” (Smulovitz, 2003).

Estas experiencias serían sucedidas por otros programas impulsados por el gobierno nacional, con un fuerte involucramiento de gobiernos locales, tales como el Plan Nacional de Prevención del Delito (2000-2005), desde la concepción de la *coproducción* de la seguridad, que propiciarían ámbitos de control ciudadano del accionar policial, además de fortalecer las estrategias de prevención extrapenales (Ciafardini, 2006).

En relación a las experiencias de saturación policial en barrios pobres, cabe mencionar en tanto antecedente el Plan Integral de Protección de Barrios en villas del Conurbano, implementado durante los años 2003 y 2004 por la Secretaría de Seguridad Interior del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación en la villa La Cava y en los barrios Ejército de los Andes (Fuerte Apache) y Carlos Gardel, ubicados en el Conurbano de la

²¹ En el presente documento se acuñará el término de alcance imperfecto de “vecino”, por tratarse de la categoría empleada por las personas entrevistadas -pertenecientes a la institución policial y residentes de los barrios- y de los documentos institucionales, sin que ello implique reconocer la carga valorativa del término -donde habitualmente también tiene lugar cierto proceso de fetichización- y sus limitaciones y ambigüedades en tanto categoría conceptual.

Provincia de Buenos Aires. Este operativo involucró el incremento de la presencia policial en estos barrios vulnerables desde el enfoque del *policiamiento de proximidad*, mostrando buenos resultados en términos de reducción de delitos y violencias, y permitiendo a los residentes circular durante los barrios por la noche (Perelman y Tufro, 2014). Sin embargo, tal como lo demostraron estudios del CELS (2004 y 2009) y GEPyFS (2012), este plan tuvo un fuerte énfasis en los controles perimetrales, antes que en la seguridad interior de los barrios, y no existía articulación con otras políticas públicas.

En la provincia de Neuquén, en el año 2004 también tuvo lugar una experiencia de policiamiento comunitario o de proximidad, en el marco del Plan Integral de Seguridad impulsado en la gestión de Jorge Omar Sobisch, que incluyó estrategias dirigidas a introducir ciertas reformas en la institución policial tales como la implementación del agrupamiento único y la creación de la policía de proximidad. Estas iniciativas tuvieron muy reducido alcance, quedando sin efecto luego del descabezamiento de la cúpula policial en el año 2005 (Sancho, 2019).

Durante esos años, ya durante las gestiones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011 y 2012-2015) y en el marco del denominado *modelo de desarrollo con inclusión social* (García Delgado, 2015)²², la cuestión de la inseguridad cobra gran relevancia, junto con la *polarización* de la política criminal (Ranguini, 2004), y la disputa en relación a la concepción y las prácticas en la materia, en torno a los enfoques a los que nos referimos anteriormente, que hemos sintetizado -a riesgo de simplificar fenómenos más

²² La identificación del modelo en los términos referidos anteriormente no involucra identificar matices y diferenciaciones de acuerdo a las diferentes gestiones de gobierno, contextos y coyunturas.

complejos y con límites más difusos en las prácticas concretas- en el *tradicional* o punitivo y el centrado en las intervenciones extra penales, de gestión de las conflictividades o de *seguridad democrática*.

En este proceso de disputa por el significado, las políticas, estrategias y prácticas en torno a la (in)seguridad, podemos señalar dos hitos importantes. Por un lado, cabe recordar la relevancia, los efectos y la connotación social que tuvo el caso Blumberg²³, en el año 2004, que logró generar un consenso casi sin precedentes en torno a las políticas de “mano dura” y lograr reformas legislativas que avanzaron en ese sentido. En las antípodas, se ubica la firma por parte de una vasta alianza multisectorial y multipartidaria, en el año 2009, del Acuerdo de Seguridad Democrática²⁴, para objetar las respuestas autoritarias y punitivas que venían teniendo lugar en los últimos quince años en el campo de la seguridad y proponer lineamientos para las intervenciones democráticas del Estado frente al delito y la criminalidad.

En este contexto de disputa, el 20 de octubre de 2010 tendría lugar el asesinato de un militante del Partido Obrero, Mariano Ferreira, que contó con la complicidad y encubrimiento de miembros de la Policía Federal Argentina²⁵. Ese mismo año, en el mes de diciembre, en el barrio

²³ En el mes de abril del 2004 Axel Blumberg fue secuestrado y asesinado. Su padre, Juan Carlos Blumberg, convocó a dos multitudinarias movilizaciones en 15 días, que concluyeron con la aprobación de un paquete de reformas de leyes tendientes a incrementar y endurecer las penas (nos referimos a las leyes 25.886, 25.882 y 25.891).

²⁴ Al que se hizo alusión en apartados anteriores. Disponible en: https://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf

²⁵ Mariano Ferreyra, de 23 años, murió en manos de gremialistas de la Unión Ferroviaria que respondían al entonces Secretario General de la Unión Ferroviaria, José Pedraza, quien pretendía silenciar una protesta de tercerizados de la línea Roca que reclamaban ser incorporados a planta permanente. Durante el proceso se comprobó además la complicidad policial en el hecho -que “liberaron” la zona y obstruyeron la investigación judicial-, y, por ello, los comisarios de la Policía Federal Luis Mansilla y Jorge Ferreyra recibieron 10 años de prisión. Ver:

de Villa Soldati de la Ciudad de Buenos Aires, tendría lugar la toma de tierras del Parque Indoamericano, que fue reprimida violentamente en respuesta a la orden judicial²⁶ que autorizaba el uso de la fuerza, mediante un operativo montado por 200 efectivos de la Policía Federal Argentina²⁷, 60 de la Policía Metropolitana (dependiente del Gobierno de la CABA)²⁸, acompañados por personal de la Gendarmería Nacional Argentina. El violento desalojo policial ante la toma de tierras del Parque Indoamericano, que trajo aparejada la muerte de tres ocupantes y más de quince heridos²⁹, acarreó importantes costos políticos para ambos gobiernos, que se vieron inmersos en un cruce de acusaciones sobre la responsabilidad de cada parte en el conflicto³⁰. Este incidente, que involucró el uso desmedido de la fuerza en un marco de desgobierno civil de las fuerzas de seguridad, puso en evidencia los costos que puede acarrear, para el sector político, el modelo delegativo de las cuestiones sobre la seguridad a la institución policial, es decir, la *policialización* de la seguridad en un marco de *autogobierno* policial en los términos descritos por Sain (2002, 2008, 2009): el irregular y violento accionar de las fuerzas quedó expuesto y las máximas autoridades políticas responsables no habían tenido control sobre

<https://www.telam.com.ar/notas/202010/525864-a-diez-anos-del-crimen-de-mariano-ferreyra-el-militante-que-lucho-contra-la-precarizacion.html>

²⁶ Del Juzgado de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas Nº 6, a partir de una denuncia judicial por usurpación por parte de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado (CBASSE).

²⁷ Con efectivos de las comisarías 52ª y 36ª.

²⁸ Constituye una policía local de la Ciudad de Buenos Aires, creada en el año 2008, antecedida por la Guardia Urbana y sucedida, tras la sanción de la Ley 5.688 que crea el Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por la Policía de la Ciudad.

²⁹ Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158317-2010-12-08.html>

³⁰ Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/158356-50780-2010-12-09.html>

el operativo ni participaban activamente de los procesos de formación de las fuerzas pero eso no los eximía -al menos a las máximas autoridades políticas- de la responsabilidad sobre el mismo - al menos en el caso del gobierno nacional, no por acción directa sino por omisión de actuar oportunamente. Todo ello impulsó la creación, mediante el decreto 1993/2010 del 14 diciembre del 2010, el Ministerio de Seguridad de la Nación³¹. El enfoque desde el que se crea el Ministerio quedó asentado en anuncio realizado por la entonces Presidenta Cristina Fernández de Kirchner:

Derechos humanos y seguridad son los términos de una misma ecuación, que nos permite vivir en democracia respetándonos, porque ésta es la base que tenemos que dejarles a todos. Por eso también he decidido, en este Día Universal de los Derechos Humanos, anunciar a todo el país, y junto a todos ustedes como un símbolo de esto que estoy diciendo, la creación del Ministerio de Seguridad (Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, 10 de diciembre del 2010).

A partir de ese momento, se impulsaron una serie de medidas y políticas públicas tendientes a promover la *coproducción de seguridad* mediante el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía -tal como el Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad³², en el 2011-, el gobierno civil de las fuerzas y la reestructuración de

³¹ Como cartera independiente, con lo cual, a partir de ese momento, el entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, pasó a denominarse “de Justicia y Derechos Humanos”, deslindándose de las responsabilidades vinculadas a la seguridad ciudadana y la gestión de las fuerzas de seguridad.

³² El Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad (PNPC) fue creado por la Resolución MS 296/2011 y se lanzó en la Ciudad de Buenos Aires en abril de 2011. Fue diseñado e implementado por la Dirección Nacional de Participación Comunitaria, entonces a cargo de Martha Arriola, quien dependía de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia, Cecilia Ales, en la órbita de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad a cargo de Ileana Arduino. Inicialmente se preveía su implementación en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense para luego extenderse a las regiones del Consejo Federal de Seguridad Interior (si bien el trabajo de campo indica que nunca pudo darse tal extensión fuera del AMBA). Con el ingreso de

las modalidades tradicionales de policiamiento. Mostrándose la clara intencionalidad de incrementar el control territorial en la zona sur de la Ciudad, partiéndose de cierta *desconfianza*³³ hacia la fuerza federal con competencias sobre esos territorios (la Policía Federal Argentina), la entonces Ministra de Seguridad -Nilda Garré-, lanzó el 4 de julio del 2011 el Plan u Operativo “Unidad Cinturón Sur”³⁴, que dispuso el despliegue de 1250 efectivos de la Gendarmería Nacional y 1250 de la Prefectura Naval Argentina en jurisdicción de 6 comisarías del sur de la Ciudad de Buenos Aires para realizar tareas de patrullaje³⁵, y la reasignación de 1100 agentes de la Policía Federal Argentina en el resto de la Ciudad³⁶. El patrullaje a realizarse en los territorios debía enmarcarse en el modelo de *policiamiento de proximidad*, describiendo a su práctica como “proactiva” para distinguirla del accionar “reactivo” propio del personal de la Policía Federal y patrullaban “de a pie” en binomios (Frederic, 2018), pese a que la poca planificación de la política no permitió preparar a los uniformados para el despliegue en tales territorios que resultaban significativamente contrastantes con los contextos para las que los habían formado y los testimonios e investigaciones dan cuenta de que prácticas de abuso y violencia continuaban -

Sergio Berni al Ministerio de Seguridad de la Nación, en marzo del 2012, la coordinación del PNPC quedó a cargo de María Cecilia Rodríguez, quien se desempeñó como subsecretaria bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad a cargo de Sergio Berni, antes de desempeñarse como Ministra, tras la renuncia de Arturo Puricelli en diciembre del 2013.

³³ Si bien cabe advertir, a este respecto, que dicha “desconfianza” tuvo lugar en un contexto y coyuntura determinadas, cuyo análisis, si bien excede el alcance de la presente tesis, parte de los estudios previos (Frederic, 2018; Perelman y Tufro, 2014) en relación al Plan Unidad Cinturón Sur, que involucró el avance de fuerzas federales como la GNA y PNA sobre las competencias de la fuerza “natural”, que tenía las competencias originarias sobre ese territorio, la Policía Federal Argentina.

³⁴ Mediante Decreto 864/2011.

³⁵ Reservando las tareas administrativas y judiciales, la custodia de los detenidos y las incautaciones, que se realizan dentro de las comisarías, al personal de la Policía Federal Argentina de las respectivas jurisdicciones.

³⁶ Ver: <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/nota-74716/>

aunque con menor intensidad en relación a los que solía detentar la Policía Federal (Perelman y Tufro, 2014).

El 1° de enero del 2011 se desplegaría el Operativo Centinela³⁷, un operativo de similares características en términos de saturación policial por parte de una fuerza “no natural” -la Gendarmería Nacional-, es decir, no constituida ni formada para desplegarse en ese tipo de territorios, pero que no significó el desplazamiento de la fuerza originaria -como en el caso del Plan Unidad Cinturón Sur- sino la convivencia con la misma -en este caso, se trataba de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, la presencia de estas fuerzas federales “no naturales”, ya sea pensada desde la lógica de la saturación policial desde el enfoque de la guerra contra el crimen o con la intención de que la saturación permita el acceso a derechos, es decir, desde la lógica del abordaje integral³⁸, coincidimos con Perelman y Tufro (2014) en que la presencia de estas fuerzas federales “no naturales” en los barrios pobres aparece como una medida de emergencia, con ausencia de una política de seguridad de mediano y largo plazo en la cual los operativos adquieran una racionalidad.

³⁷ Mediante el Decreto 2099/2010.

³⁸ Cabe mencionar que el Plan de Abordaje Integral, “Plan Ahí, en el lugar”, lanzado en el 2008 desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, constituye una iniciativa del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que -a través del decreto 621/2008- conformó una mesa nacional compuesta por representantes de ocho ministerios. El plan, desde un enfoque de derechos, tenía por objetivo implementar políticas integrales en comunidades de alta vulnerabilidad social, a través de la “implementación de estrategias conjuntas de intervención” planificadas de “abajo hacia arriba”. De acuerdo a la información del Ministerio de Seguridad, cada ministerio coordina las actividades de un barrio en particular, donde se implementa una “mesa de gestión”, espacio de articulación entre “el Estado, las organizaciones sociales y las redes comunitarias” (2012).

En este contexto, hacia fines del 2011, comienza a contemplarse el diseño de un cuerpo de policía de proximidad dentro de la propia Policía Federal Argentina –es decir, dentro de la fuerza con competencias “naturales” en la Ciudad de Buenos Aires en ese momento³⁹, cuyos integrantes serían seleccionados y recibirían una formación específica en torno al modelo de uso racional de la fuerza, para desempeñarse en las zonas vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires, con la intención de entablar un vínculo de cercanía con la ciudadanía, que permitiera el abordaje integral, es decir, el acceso a derechos mediante la articulación con otros organismos del Estado.

Tal como se planteaba el diseño del cuerpo, mostraba sensibles diferencias con sus experiencias antecesoras. Sin embargo, desde la concepción del Estado como *arena* de conflicto, y de disputas por las definiciones, el sentido y las propias prácticas, es posible identificar ciertas contradicciones propias de modelos de gestión y policiamiento en disputa, que se reforzarían a partir del año 2012, al introducirse cambios en el gabinete que involucrarían cambios significativos en las políticas diseñadas y/o en proceso de implementación. El 8 de marzo de ese año, Sergio Berni asumiría como Secretario de Seguridad en la cartera a cargo de Nilda Garré, desplazando a la entonces Secretaria de Seguridad Operativa, Cristina Caamaño, y dando lugar a una profunda reforma en la estructura orgánica ministerial. Las diferencias -no sólo de estilo sino también político-ideológicas- entre Nilda Garré y Sergio Berni eran evidentes y dieron lugar a

³⁹ Hasta el cambio de gestión de gobierno del año 2015, la Policía Federal constituía la fuerza federal que en ese momento tenía competencias sobre más del 90% de los delitos que ocurren en la Ciudad de Buenos Aires, además de las referidas a los delitos federales en todo el país. Estas competencias sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el año 2016 serían transferidas a la Policía de la Ciudad.

disputas, conflictos⁴⁰ y tensiones que incluso trascendieron públicamente⁴¹, que concluyeron con la salida de Nilda Garré y su reemplazo por Arturo Puricelli, el 3 de junio del 2013. Sin embargo, a los pocos meses el funcionario presentaría su renuncia y sería sucedido por María Cecilia Rodríguez⁴², quien tenía buena relación con Sergio Berni durante su desempeño como Directora Nacional de Asistencia Crítica de la Subsecretaría de Abordaje Territorial del Ministerio de Desarrollo Social que conducía Alicia Kirchner.

Si bien todos estos cambios de las máximas autoridades también involucraron importantes cambios en funcionarios de menor rango, que en algunos casos pudieron también involucrar modificaciones significativas en términos de enfoques, redefiniciones de políticas y devaluación de áreas (como en el caso del área de “prevención”), el cambio más significativo - que involucró una sustancial reforma de la estructura orgánica- podría considerarse el del ingreso de Sergio Berni en el año 2012⁴⁴. La profunda reforma en la estructura orgánica ministerial que tuvo lugar con su incorporación, constituía una expresión -no lineal, por supuesto- del nuevo

⁴⁰ En relación a los mensajes contradictorios enviados a las fuerzas, ver: https://www.elmensajero diario.com.ar/contenidos/movida-desnuda-interna-berni-garr_26723/

⁴¹ Los funcionarios eran habitualmente consultados sobre estas ostensibles internas. Ver: <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/berni-niega-que-tenga-una-interna-con-garre-la-que-conduce-el-ministerio-es-ella-nid1536917/> y <https://www.ambito.com/politica/la-que-conduce-el-ministerio-seguridad-es-garre-n3767556>

⁴² Ver: <http://www.laprensa.com.ar/416702-Renuncio-Puricelli-en-Seguridad-y-lo-reemplaza-Maria-Cecilia-Rodriguez.note.aspx>

⁴³ Respecto del nombramiento de funcionarios durante la gestión de María Cecilia Rodríguez, ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gnombraron-nuevos-funcionarios-en-el-ministerio-de-seguridad>

⁴⁴ El ingreso del funcionario estuvo acompañado de la renuncia, el 10 de diciembre del 2011 -además de la Secretaria de Seguridad Operativa, Cristina Caamaño, de la de la entonces Secretaria de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad, Ileana Arduino, y del Secretario de Planeamiento, Gustavo Ariel Sibilla.

“proyecto” en materia de seguridad: áreas vinculadas a la fiscalización de las fuerzas fueron degradadas o eliminadas, tales como la coordinación de Fiscalización de las Instituciones Policiales y de Seguridad y el “Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego” - que fueron vaciados progresivamente- y otras áreas se degradaron y desjerarquizaron, como ocurrió con lo referido a la “prevención”, al eliminarse la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad a cargo de Ileana Arduino -y, junto con ella, la subsecretaría dependiente de ella, de Prevención del Delito y la Violencia, a cargo de Cecilia Ales-, y condensarse las funciones de prevención en una Dirección Nacional.

Todo este proceso no estuvo exento de tensiones internas entre sectores más conservadores o “tradicionales” -representados por Sergio Berni- y otros más progresistas en materia de seguridad, si bien ambos se inscribían en el “modelo argentino de seguridad democrática”, que involucraba concebir a la política de seguridad en el marco de las políticas de inclusión social⁴⁵.

A este tipo de tensiones internas también se adicionarían otras “externas”, las vinculadas a la disputa con la Ciudad de Buenos Aires⁴⁶, gobernada por un partido político de centro derecha opositor al gobierno nacional, con el que no había ningún tipo de articulación ni gestión coordinada sino, por el contrario, una abierta competencia y acusaciones, que no aportaban al

⁴⁵ Cabe advertir que, así como el término “prevención” también sirvió, siguiendo a Rodríguez Alzueta, como “caballo de troya para la punición” (2020b), podría hipotetizarse que el concepto de “inclusión social” también posee importantes limitaciones en tanto categoría analítica, por su ambigüedad, imprecisión; con lo cual, en este estudio se emplea por constituir un término nativo acuñado en los discursos y narrativas analizadas.

⁴⁶ Del 2007 al 2015 el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue Mauricio Macri y los discursos entre funcionarios nacionales y del gobierno de la Ciudad se encontraban plagados de críticas y acusaciones. Vgr:

uso eficaz y complementario de los recursos de diferentes niveles de gobierno que intervienen sobre un mismo territorio, sino que las gestiones -al menos en los barrios analizados en la presente tesis- parecían realizarse de manera totalmente disociada, sin ninguna articulación, coordinación o complementación.

A continuación, analizaremos la experiencia del Cuerpo de Policía de Prevención Barrial, que tuvo lugar en este contexto, signado por estas disputas y tensiones que tuvieron sus correlatos en los lineamientos, percepciones y prácticas del personal policial y residentes de los barrios.

2. El CPB “hacia adentro”

2.1. Contexto de su creación

Tal como se aludió precedentemente, luego de una serie de iniciativas que promovían el acercamiento entre la *policía* y la *comunidad* en la Ciudad de Buenos Aires (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 mediados del 2011 -en el marco de un proyecto nacional signado por el *modelo de desarrollo con inclusión social* (García Delgado, 2015) y, en relación a las políticas de seguridad, bajo el paradigma de *seguridad democrática*, en el contexto de la reciente creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, bajo la conducción de la entonces ministra Nilda Garré-, la Subsecretaría de Gestión y Bienestar del Personal de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, a cargo del abogado Gustavo F. Palmieri⁴⁷, comenzó a trabajar en el diseño de un grupo policial para la actuación en barrios populares. Es así que se daría inicio al proceso de diseño del cuerpo que se denominaría originalmente “División Especial de Seguridad Preventiva”, luego “Policía de Prevención Vecinal” (Basualdo, 2012) y finalmente Policía o Cuerpo de Prevención

⁴⁷ Quien luego se desempeñaría como Secretario de Coordinación, Planeamiento y Formación, hasta su renuncia en junio del 2013 (aprobada mediante Decreto 741/2013).

Barrial (en adelante, CPB) de la PFA⁴⁸. De este proceso de diseño también participarían -entre otras áreas- la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad, la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia, la Dirección Nacional de Prevención del Delito, la Dirección Nacional de Formación Profesional, Capacitación e Investigación en Seguridad Interior del Ministerio de Seguridad de la Nación.

El CPB constituía un cuerpo especial de la Policía Federal, cuyo diseño, forma de actuación, formas de evaluación, monitoreo y fiscalización (es decir, de control), fueron definidas por autoridades políticas (Basualdo, 2012), en el ejercicio del gobierno civil sobre las fuerzas de seguridad en el marco del denominado “modelo argentino de seguridad democrática”⁴⁹ basado en los principios sintetizados -hacia el año 2009- en el referido “Acuerdo para la Seguridad Democrática”⁵⁰. Ello implicaba concebir al CPB como inscripto -en palabras de los/as/es funcionarios/as/es a cargo del diseño- en las “políticas de seguridad inscriptas en las políticas de inclusión social”, donde la seguridad se concebía como un medio para garantizar el acceso a otros derechos.

El cuerpo se desplegaría en barrios vulnerables con muy baja presencia del “Estado social”, en villas y asentamientos de CABA (al año 2015, en las villas 15 o “Ciudad Oculta”, 31 y 31 bis -barrio Padre Carlos Mugica-, 20, 21-24, 3, en los núcleos habitacionales transitorios –NHT– Ramón

⁴⁸ La denominación empleada en la Resolución de creación MS 1034/2012 lo denomina “Departamento Cuerpo de Prevención Barrial”.

⁴⁹ Para mayor información sobre los principios y lineamientos respecto de este modelo considerado rector de la entonces gestión ministerial, consultar: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gel-modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>

⁵⁰ Disponible en: https://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf

Carrillo y Zavaleta), con excepción de la sección “Sarandí”, que fue la única desplegada en una zona urbanizada que comprende parte de los barrios de Balvanera y Constitución⁵¹. Hacia marzo de 2014 la experiencia también se replicaría en una de las fuerzas federales desplegadas en el sur de la Ciudad a través del “Plan Unidad Cinturón Sur”, la Gendarmería Nacional Argentina (GNA), y luego también se replicaría en la Prefectura Naval Argentina (PNA).

El CPB contemplaba el trabajo “de manera articulada con la comunidad y las restantes agencias públicas, forjando una relación cercana con los vecinos y en coordinación con el Ministerio de Seguridad”⁵², formado desde el enfoque del uso racional de la fuerza, basado en el policiamiento de proximidad, comunitario, la capacitación en técnicas de mediación y desde el enfoque del uso racional de la fuerza, desplegado en los barrios de mayor vulneración de derechos de la CABA. En palabras de quien fuera Ministra de Seguridad de la Nación desde diciembre del 2013 a diciembre del 2015, María Cecilia Rodríguez, en su discurso ante el Congreso de la Nación Argentina en mayo del 2014:

Nosotros entrenamos, formamos y sacamos a la calle en el año 2012 [*al Cuerpo de Prevención Barrial*], que son policías, que están entrenados en técnicas de mediación y participación comunitaria y que tienen su área de influencia en las áreas más pobladas y más vulnerables de la Capital Federal (María Cecilia Rodríguez, entonces Ministra de Seguridad de la Nación, en su discurso ante el Congreso de la Nación Argentina, mayo 2014).

⁵¹ El 11 de febrero del 2014, con 140 personas, se creó la sección Sarandí que, si bien también reproduce la lógica de funcionamiento en trinomios, presenta problemáticas diferentes, propias de una zona urbanizada.

⁵² Según lo dispuesto en la Resolución de creación 1034/2012 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Las palabras de la Ministra, así como las de otros funcionarios involucrados en la creación del cuerpo, dan cuenta que constituyó una iniciativa impulsada, ideada, con un fuerte involucramiento del gobierno civil en todas las instancias, a través de la participación de diferentes dependencias del Ministerio de Seguridad involucradas (tanto de la entonces Secretaría de Planeamiento y Formación, como de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad y de la Secretaría de Seguridad Operativa). La iniciativa de creación de este cuerpo de policía que realizaría tareas de policiamiento sobre las áreas “más pobladas y vulnerables” de la CABA, surge, entonces, durante el primer año de la gestión de Nilda Garré, en pleno despliegue del referido “modelo argentino de seguridad democrática” concebido como contrapuesto al modelo conservador o tradicional en materia de seguridad -propio de quienes promovían la referida “guerra contra el crimen” y el gobierno de la inseguridad y el temor mediante la criminalización de la pobreza -aspectos a los que se aludió en el apartado precedente.

En este contexto, entonces, el Cuerpo de Prevención Barrial permitiría aportar un aspecto fundamental en este modelo, venía a mostrar que era posible construir un cuerpo de policia mentado, formado, supervisado desde el gobierno civil, con estrategias de policiamiento diferentes, signadas por el uso racional y proporcional de la fuerza, que trabaje en articulación con otras áreas del Estado, con las organizaciones barriales, y desde el enfoque de los derechos humanos y la inclusión social, reconociendo la vulneración de derechos preexistente en estas poblaciones, con una histórica ausencia del Estado, que se hacía presente en su faz represiva a través de la fuerza policial. En palabras de Javier Alonso, el entonces Subsecretario de Planeamiento y Formación, responsable de la formación del cuerpo:

El Cuerpo de Prevención Barrial surge como una iniciativa del Ministerio de Seguridad para garantizar el derecho a la seguridad de los habitantes de los barrios donde el Estado históricamente estuvo menos presente. Esto supone un montón de desafíos para la actividad policial. Primero, trabajar en equipo con otras áreas de gobierno que llevan adelante las tareas vinculadas a las políticas sociales, a la educación, a la salud, al bienestar de los chicos y los adolescentes. Tenemos que también poder trabajar en equipo con las organizaciones comunitarias, con los curas “villeros”, con los diferentes actores que en el territorio dan respuesta a las problemáticas de la gente. [...] Y que también comprendan el sentido político de su tarea. Han recibido una capacitación en el uso racional de la fuerza, que nos permite un trabajo policial distinto. Necesitamos que la autoridad del Estado esté presente en estos barrios, garantizando el libre ejercicio de derechos por parte de todos los habitantes. Una policía que trabaje codo a codo con las organizaciones barriales, con las organizaciones comunitarias, para garantizar el derecho a la seguridad en el marco de la inclusión social (Subsecretario de Planeamiento y Formación, mayo 2014).

Además de hacerse extensivo a otras fuerzas de seguridad -como la Gendarmería Nacional Argentina y la Prefectura Naval Argentina, donde también se desplegaron cuerpos semejantes al CPB-. En los últimos años de gestión, este cuerpo se constituyó en el modelo a partir del cual se creó la policía de comunitaria en Santa Fe⁵³. En este sentido, frente a la extensión de estas formas

⁵³ Mediante la firma de un convenio de colaboración, firmado hacia febrero del 2014 con el objetivo central de cooperar con el desarrollo de un cuerpo policial de proximidad especialmente diseñado para intervenir de forma preventiva en zonas de alta vulnerabilidad social en ese distrito. Se desplegó en la ciudad de Santa Fe y la de Rosario. Al respecto, ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/grodr%C3%ADguez-recorri%C3%B3-la-villa-15-con->

de policiamiento comunitario o de proximidad, cabe preguntarse –a partir del caso de la Ciudad de Buenos Aires- por el carácter de sus prácticas y sus efectos, de sus continuidades y rupturas respecto a las formas tradicionales de policiamiento, y de sus limitaciones y aportes en términos del gobierno civil y de democratización de las fuerzas, tanto “hacia adentro” como “hacia afuera”.

2.2. Jurisdicción y competencias

De acuerdo a lo estipulado en la Resolución N°1034 del Ministerio de Seguridad, del 10 de septiembre del 2012, que crea el “Departamento Cuerpo de Prevención Barrial”, las siete funciones del cuerpo eran las siguientes:

1. Prevenir y conjurar el delito en el barrio asignado, trabajando de manera articulada con la comunidad, bajo la conducción del Ministerio de Seguridad.
2. Sostener una presencia policial firme y confiable que garantice la libre circulación de personas en el espacio público.
3. Prevenir la violencia y contribuir a la resolución de conflictos y la convivencia pacífica.
4. Brindar especial atención a víctimas y a personas en situación de vulnerabilidad.
5. Identificar situaciones que puedan incidir sobre la proliferación de hechos delictivos y propiciar soluciones sostenidas.

[funcionarios-de-la-provincia-de-santa-fe y https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/como-funciona-las-villas-portenas-la-policia-barrial-que-llega-rosario-n630529.html](https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/como-funciona-las-villas-portenas-la-policia-barrial-que-llega-rosario-n630529.html) Consultado: 12/06/21

6. Comprender, analizar y producir conocimiento sobre la situación de la seguridad en el barrio en coordinación con el Ministerio de Seguridad.
7. 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 (Res. 1034/2012 del Ministerio de Seguridad de la Nación).

Vemos que, al igual que en el caso del PPC, sus objetivos estaban orientados a la democratización de la policía (Sozzo, 2008), haciéndose 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 hacía referencia a las formas de resolución pacífica de los conflictos, a la asistencia a víctimas y personas en situación de vulnerabilidad y se hacía alusión al trabajo interagencial o a la vinculación con otras agencias del Estado, para realizar las derivaciones específicas requeridas para resolver problemáticas locales. A través de la alusión a estos aspectos, se observa cierto intento de contraponerse frente a las prácticas policiales tradicionales, que habían dado lugar a la desconfianza de la población hacia la institución policial.

Por su parte, también es posible observar que el cuerpo incluye el ejercicio de las funciones de “prevención”⁵⁴ del delito habituales de una fuerza policial, homologables a la

⁵⁴ Cabe advertir que -tal como se mencionó precedentemente-, el concepto de “prevención” habitualmente se empleó para enmascarar políticas punitivas, prácticas autoritarias y el hostigamiento policial (Rodríguez Alzueta, 2020b).

función de la Policía Federal Argentina de “prevenir los delitos de la competencia de los jueces de la Nación” (Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina, art. 3, inc. 1).⁵⁵ El mencionado art. 3 de la Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina, también refiere a otras funciones no previstas para el Cuerpo de Prevención Barrial, vinculadas a la investigación de los delitos por orden judicial (las tareas propias de las “policías judiciales”, constituidas en algunas jurisdicciones del país, o de las áreas vinculadas a la investigación judicial de las policías que desempeñan ambas funciones, tales como la Policía Federal Argentina)⁵⁶.

Esta importante delimitación de competencias involucraba que, al no tener atribuciones vinculadas al proceso de investigación judicial, el personal del Cuerpo de Prevención Barrial tomaba contacto primigenio con los incidentes y, en calidad de primer interventor, debía labrar el sumario, pero luego el proceso de instrucción queda a cargo de la Comisaría de la jurisdicción. De acuerdo a las fuentes entrevistadas, esto evidenció importantes limitaciones, ineficacia en las intervenciones del cuerpo que generaban descontento por parte de residentes -aspecto que se desarrollará en el siguiente capítulo- y dificultades en la articulación con las Comisarías:

Parece mentira, al final nos terminamos llevando mejor con los gendarmes que con los de nuestra propia fuerza. Los de la comisaría nos dicen que “somos del Ministerio”. Encima les hacemos el laburo, el jefe de servicio entrega en bandeja todo, las actas de secuestro... hasta hace la consulta con el juzgado desde el lugar

⁵⁵ Decreto Ley 333/1958.

⁵⁶ Nos referimos a las funciones descriptas en el inc. 2: “averiguar los delitos de la competencia de los jueces de la Nación, practicar las diligencias para asegurar su prueba, descubrir a los autores y partícipes, entregándolos a la justicia, con los deberes y atribuciones que a la policía confiere el Código de Procedimientos en lo Criminal” (art. 3, Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina, Decreto Ley 333/1958).

[del hecho]. Lo que pasa es que cuando lo hacen ellos, lo hacen mal. Le dicen cualquier cosa al Juzgado, ponen cualquier cosa. Así que terminamos nosotros haciéndoles el laburo. Pero igualmente se quejan (Subcomisario, Seccional “Sarandí”).

Este relato también pone de manifiesto la asociación, realizada incluso entre el propio personal de la Policía Federal, entre el CPB y el Ministerio de Seguridad al punto de considerarlo “el cuerpo del Ministerio”, lo que da cuenta del nivel de involucramiento, de “gobierno” del cuerpo policial por parte del personal civil del Ministerio.

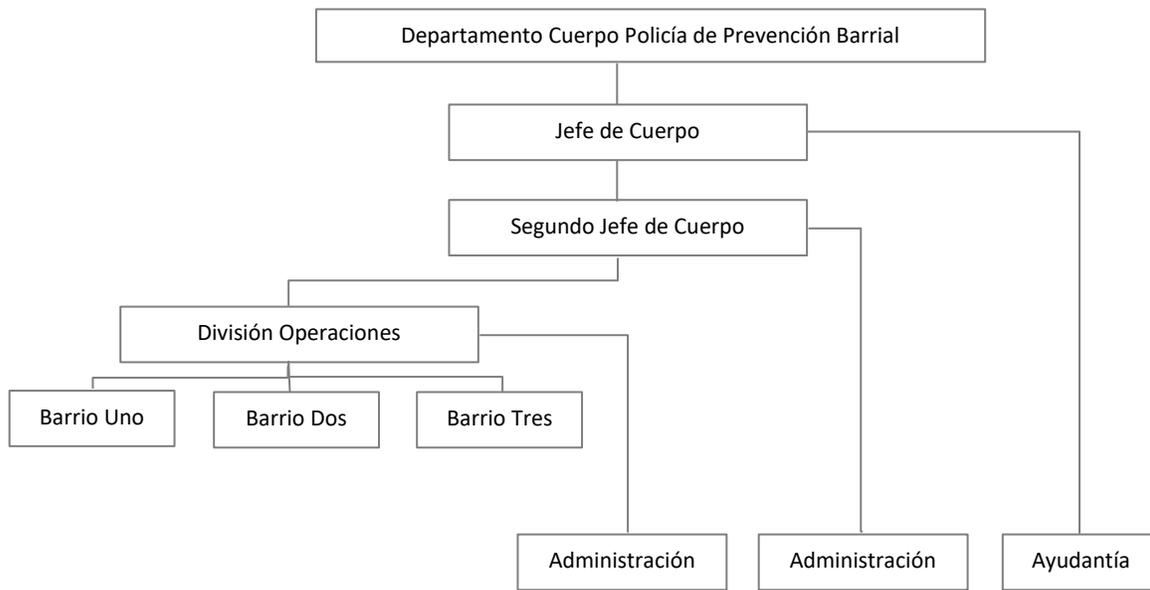
En relación a la jurisdicción del CPB, se encontraba asociada al despliegue territorial en los barrios mencionados y sobre los delitos que tuvieran lugar allí pero sin exclusividad sobre las intervenciones. Es decir, ante una denuncia recepcionada a través del sistema de emergencias 911, se informaba al patrullero de la comisaría correspondiente y, si constituía el primero en llegar al lugar del hecho, intervenía en el hecho directamente el personal de la comisaría. Tal como se verá más adelante, esta falta de exclusividad sobre las intervenciones en el territorio generaría efectos concretos en las prácticas y las percepciones de las/os/es habitantes del barrio.

2.3. Estructura y organización

El CPB estaba compuesto por agentes de la Policía Federal Argentina que no dependían funcionalmente de ninguna Comisaría de la Ciudad de Buenos Aires, sino que integraban un

cuerpo independiente, por considerarse que era una estructura favorable para distanciarse de determinadas prácticas ilegítimas que caracterizan a los agentes que prestan servicios en la vía pública, dependientes de las comisarías de la Ciudad. El cuerpo estaba a cargo de un jefe de cuerpo (con rango de comisario inspector), un subjefe, y un Jefe de la División Operaciones (comisario), tal como lo estipulaba la Res. de creación 1034/2012.

Ilustración 1. Organigrama del Departamento Cuerpo Policía de Prevención Barrial.



Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación, Res. 1034/2012.

De acuerdo a los documentos institucionales, en el esquema diseñado originalmente, se preveía la creación de una oficina de enlace y coordinación integrada por técnicos y funcionarios del Ministerio de Seguridad, así como representantes del CPB, que permitiera realizar un seguimiento continuo de las prácticas y problemáticas a las que se enfrentaría el Cuerpo

cotidianamente y monitorear la forma de actuar y de resolver los conflictos, con el fin de reducir la arbitrariedad policial. Por otra parte, se contemplaba un sistema de relevamiento de las problemáticas del barrio y de la respuesta brindada por el CPB –que podía dar lugar a derivaciones a otras agencias del Estado en los casos en los que involucraran problemáticas que excedieran las competencias en seguridad-, lo que permitiría el seguimiento de la respuesta brindada desde el Estado. Este sistema de registro se complementaría con las conflictividades registradas a través de la participación de los sujetos colectivos convocados a las mesas barriales del Plan Nacional de Participación Comunitaria (PNPC).

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 Subsecretaría de Participación Comunitaria, dependiente de 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 diferentes, dentro del mismo Ministerio e incluso en una misma gestión de gobierno.

Por su parte, si bien 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 que conciernen a las prácticas y operatividad de las fuerzas de seguridad. De esta manera, tal oficina de enlace y coordinación del CPB, integrada por equipos técnicos del Ministerio de Seguridad, no se llegó a implementar, por lo que no se contó con un órgano especializado responsable de realizar el seguimiento de las prácticas de los agentes, que permitiera institucionalizar las articulaciones con otras áreas del Estado, incluyendo a las mesas barriales del PNPC.

En relación a la organización del despliegue territorial, el Cuerpo contempló jurisdicciones o “secciones”, a cargo de subcomisarios. Primeramente se creó la sección asentada en la villa 31 y 31 bis (barrio Padre Carlos Mugica), para luego crearse una nueva sección en la villa 15.

La sección está a cargo de un subcomisario. El que maneja las secciones es un comisario, el Jefe de Operaciones (de la División Operaciones), que depende, a su vez, del Jefe de Cuerpo que ahora está el comisario inspector *Nebbia*. Y después está Capacitación y entrenamiento, a cargo del comisario Portilla. Y después están las secciones, a cargo de un subcomisario y oficiales. Pero tenemos muy pocos oficiales. Y encima los suboficiales y agentes que mandan son un desastre (Subcomisario, Villa 20).

Además de estas dificultades vinculadas a la falta de oficiales y la presencia de suboficiales y agentes con mala formación o predisposición, otros estudios (Basualdo, 2012: 19) identificaron ciertas tensiones entre los jefes de sección y sus superiores jerárquicos, cuando -por desinterés,

lógicas burocráticas o convicción- no hacían lugar a sus solicitudes, tales como modificaciones en las zonas de emplazamiento de los trinomios o UPB para responder a demandas vecinales.

En relación a la organización de la jornada laboral, el personal que integraba el cuerpo cobraba un plus y no podía realizar “adicionales”. Los “adicionales” representan ingresos extra para un policía, que repercute negativamente en su desempeño en la fuerza. Conscientes de estas limitaciones, se previó, entonces, que las/os/es integrantes de este cuerpo no pudieran realizarlos. En relación a la carga laboral, en el período analizado se observó una diferencia sustancial en relación a la tradicional forma de organización de la Policía Federal en cuartos (de 6 hs. cada uno), cumpliendo turnos de 8 hs. con 45 minutos de descanso.

E: ¿Y también se organizan en cuartos, como en la comisaría?

S: ¡No, es totalmente distinto! ¡Acá es un quilombo, es distinto a todo! No se organizan por cuartos sino por grupos. Son 8 horas pero trabajan de 7x2 o algo así... Pero es un quilombo, algunos días trabajan por la mañana, otros por la noche, es un lío, es diferente a cualquier otra cosa (Subcomisario, Villa 20).

Si bien este aspecto constituye un fenómeno que amerita otro tipo de análisis en profundidad que excede los objetivos del presente, cabe mencionar que en conversaciones informales con personal subalterno de las secciones se hizo alusión a las dificultades que ese régimen laboral conllevaba.

2.4. Selección y formación

Tal como se mencionaba en el apartado precedente, la selección y la formación del personal constituye un aspecto central para el policiamiento de proximidad mediante un contacto cercano con la ciudadanía, contando con determinadas herramientas discursivas necesarias para implementar técnicas de resolución alternativa de conflictos, con determinados marcos conceptuales y enfoques a los fines de que cada práctica policial se inscriba y contemple dicha vulneración de derechos previa a la que se ve expuesta la población de dichos barrios.

En este sentido, el proceso de selección del personal que integraría el CPB o “la barrial” - término con el que se aludía al cuerpo dentro de la propia PFA- llevado adelante por la Subsecretaría de Planeamiento y Formación consistió en un dedicado y riguroso proceso de selección de perfiles idóneos, desde el proceso de convocatoria voluntaria a personal de la PFA lanzado en octubre del 2011, seguido por la instancia de entrevistas en profundidad a cada uno/a de los postulantes -a cargo de equipos técnicos del Ministerio de Seguridad de la Nación. De acuerdo a los testimonios de funcionarias/os/es involucradas/os/es en el proceso la instancia de selección fue la parte más importante, los cimientos sobre los que debía montarse todo lo demás. De esta manera, se garantizaba seleccionar personas empáticas con la población más vulnerable de la sociedad, más tendientes a recurrir al diálogo y la mediación que al uso de la fuerza. En palabras de un subcomisario jefe de una sección, este proceso sirvió para seleccionar “los perfiles menos agresivos”:

El perfil de la “Barrial” se tomó con un psicotécnico, una entrevista previa. Lo que me parece buenísimo. ¡Ojalá fuera así para toda la policía! Lo que yo siempre digo es que hay especializaciones en las cuales la gente se vuelca porque le gusta más. Bueno, con la policía pasa lo mismo. Sirvió para identificar los perfiles menos agresivos. Lo que pasa es que, trabajar en un ambiente marginal con un arma y con un uniforme que en épocas pasadas significó otra cosa es ir muy de a poquito. (Subcomisario, Villa 15).

El citado testimonio, también pone en cuestión un aspecto problematizado durante las instancias de reflexión en torno al diseño del cuerpo: si estos modelos de selección y formación, más que resultar específicos de un cuerpo policial determinado, no deberían hacerse extensivos a toda la fuerza de seguridad -o al menos al personal conocido como “de calle”, es decir, a quienes realizan tareas de policiamiento y/o tienen contacto con la ciudadanía.

La formación inicial del Cuerpo, luego de transitado el proceso de selección, tuvo lugar en la primera semana de marzo del 2012. La formación de un cuerpo de tales características, regido por el modelo de uso racional de la fuerza, que procure incrementar la presencia en los barrios de mayor vulnerabilidad social sin que ello repercuta en una mayor incriminación y criminalización de la ciudadanía -que fue lo detectado por Sabina Frederic (2018) en relación al Operativo Cinturón Sur y las Unidades de Policía Local en la Provincia de Buenos Aires- representa un gran desafío. En palabras del Subsecretario de Planeamiento y Formación:

Los agentes de la Policía de Prevención Barrial reciben un curso muy intenso durante 15 días y luego una formación continua en las que fijan los conceptos aprendidos y trabajan sobre problemáticas propias del lugar.

El Ministerio de Seguridad había desarrollado un plan de formación inicial que representaba una importante ruptura con el “tradicional” ingreso de personal a las comisarías de la PFA. Para ello se comprometió activamente a un grupo de oficiales y de instructores que se conformó para involucrarse en tal tarea, quienes trabajaron activamente en diálogo con miembros de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación del Ministerio de Seguridad, para establecer las pautas de actuación del nuevo cuerpo. El proceso de capacitación inicial incluyó, por un lado, una capacitación técnica, para brindar herramientas prácticas y, por otro lado, a introducir saberes tendientes a un “cambio de mentalidad”, tal como lo definían los instructores (Basualdo, 2012).

Para los equipos del Ministerio involucrados en la constitución del CPB, constituía un pilar fundamental no sólo la formación inicial del cuerpo sino también la formación permanente, continua y obligatoria. El personal policial entrevistado identificaba -como un rasgo distintivo del cuerpo- el hecho de que “acá constantemente se están capacitando y reentrenando”, “constantemente se están dando charlas y academias⁵⁷”. En palabras del subsecretario a cargo de la formación y capacitación del cuerpo:

Por supuesto que esto supone desafíos importantes para la formación policial. Fue clave para ello el Grupo de Oficiales y el Grupo de Instructores que se conformó para crear este cuerpo, así como el conjunto de actividades de capacitación que recibe el personal cuando ingresa al cuerpo y que se realizan de manera permanente y continua una vez por mes. En las capacitaciones participan diferentes

⁵⁷ Por “academias” se hace referencia a las instancias de formación realizadas en cada cambio de turno, en forma previa a prestar el “servicio de calle”.

áreas de gobierno y desarrollamos herramientas para abordar problemáticas complejas como es el tema de la violencia doméstica, los consumos problemáticos, el del abuso sexual, diferentes problemáticas que están presentes en toda la Ciudad pero que deben ser resueltas de un modo diferente en estos barrios. Que los referentes de los barrios cuenten la historia de cómo se han conformado estos barrios a los referentes del Cuerpo. (Subsecretario de Planeamiento y Formación, mayo 2014).

Al consultarse al personal del CPB respecto de las continuidades y diferencias respecto a la formación “tradicional” del personal de comisarías de la PFA, las/os/es entrevistadas/os/es coincidían en que las distinciones entre ambas eran notorias:

¡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... (Subcomisario, Sección Sarandí).

La formación incluía un sólido posicionamiento en relación al uso de la fuerza, enfatizándose en su uso proporcional y racional y en la transmisión de técnicas de resolución alternativa de conflictos, mediación, herramientas de comunicación, interpretando que incrementar la presencia policial en barrios con un importante nivel de marginalidad y

vulnerabilidad social sin este tipo de herramientas, podía contribuir -contrariamente a lo que se pretendía buscar- a incrementar la criminalización de estos sectores, las tasas de detenciones, sin reducir las violencias, los conflictos -que es lo que observó Sabina Frederic (2018) en relación al Operativo Cinturón Sur y las Unidades de Policía Local en la Provincia de Buenos Aires.

En el caso del CPB, los lineamientos respecto a la necesidad de reducir los conflictos y violencias antes que “incrementar detenciones” -que son los objetivos perseguidos habitualmente desde los enfoques “tradicionales” de policiamiento- eran claros y se procuraba que se entienda “el sentido político de su tarea” para promover un “trabajo policial distinto”, en palabras de funcionarios/as/es a cargo de su implementación. En palabras del Subsecretario a cargo de la formación del CPB:

Los efectivos fueron formados con una metodología de uso racional de la fuerza. Se trabajó mucho sobre la comunicación para la resolución de conflictos. La persuasión frente a la violencia y el delito. Los policías están preparados para que, ante una situación conflictiva o de delito, puedan bajar los niveles de violencia. Pero obviamente que si hay un delito actúan como cualquier policía y si hay una persona armada y hace falta usar las armas, las usarán. Aunque hasta ahora no fue necesario. (Subsecretario de Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad, mayo 2014).

Se partía del *modelo de uso racional de la fuerza*, sintetizado en el “Manual de capacitación policial en el uso racional de la fuerza”⁵⁸ que se elaboró en el marco de una iniciativa más amplia, el “Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego” creado mediante Res. MS N°933/2012⁵⁹. El mencionado programa incluía el seguimiento de cada uno de los hechos en los que el personal de las fuerzas hacía uso de su arma de fuego, a los fines de monitorear y evaluar el uso de la fuerza por parte de las diferentes fuerzas de seguridad dependientes del Ministerio de Seguridad de la Nación. Si bien el Programa data del año 2012, el Manual se publicó en el año 2015. En el prólogo, a cargo del entonces Secretario de Seguridad, Sergio Berni, se plantea que:

Esto no implica cambiar el lugar que tienen las Fuerzas de Seguridad, sino entender que su función debe ser cumplida con eficacia, total respeto por los derechos humanos y buscando la resolución de los conflictos del modo menos violento posible (2015: 11).

La expresión “esto no implica cambiar el lugar que tienen las Fuerzas de Seguridad” al leerse en el marco de la experiencia previa de los primeros años de gestión ministerial a cargo de Nilda Garré, donde la relación con las fuerzas de seguridad había sido más conflictiva y de mayor

⁵⁸ Berni, Sergio (2015): “Manual de capacitación policial en el uso racional de la fuerza”. Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación. Disponible en: https://issuu.com/minseg/docs/manual_de_capacitaci__n_policial_en_233e54f5d728bb/63

⁵⁹ De acuerdo a las fuentes consultadas, el programa fue devaluado a partir de la gestión a cargo de la Ministra Patricia Bullrich, y actualmente se encuentra vigente, jerarquizándose y dependiendo orgánicamente de la Unidad de Gabinete de Asesores. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/formacion/uso-de-la-fuerza>

tensión, probablemente abonada por la trayectoria de Nilda Garré, por la fuerte impronta de control y fiscalización del accionar de las fuerzas durante su gestión, la difusión de líneas anónimas para denunciar prácticas de corrupción y abusos de la fuerza⁶⁰, partiendo de cierta *desconfianza* sobre determinadas fuerzas dadas las históricas prácticas de corrupción, los abusos y excesos que las caracterizaban⁶¹. Al asumir Sergio Berni, en el año 2012, como Secretario de Seguridad, y en el marco de las profundas reformas de estructura orgánica a las que dio lugar (eliminando y degradando áreas vinculadas a la prevención y a la fiscalización de las fuerzas de seguridad), él promovió otro tipo de vínculo radicalmente diferente con las fuerzas de seguridad. Si bien no se abandonaron algunas cuestiones de fondo tales como la intención de gobernar a las fuerzas, Sergio Berni lo ejerció desde el enfoque de policialización de la seguridad: ya no desde el interés por despolicializar la seguridad⁶² ni de fiscalizar sistemática o sostenidamente a las fuerzas para erradicar prácticas de corrupción y usos irracionales de la fuerza, sino acompañando a las fuerzas en sus operativos, participando activamente de las estrategias de despliegue e incluso de instancias propias de las actuaciones de las fuerzas en tanto auxiliares de la justicia, tales como los allanamientos, presencia en escenas de crímenes, etc. Gestiones como la de Berni a cargo de la Secretaría de Seguridad (2012-2015), y la posterior gestión de Patricia Bullrich al frente del Ministerio de Seguridad (2016-2019) mostrarían que -tal como se planteó en el apartado anterior-

⁶⁰ Nos referimos a la línea telefónica 0800-555-5065, que durante la gestión a cargo de Nilda Garré se puso a disposición para realizar denuncias por prácticas abusivas y de corrupción policial, mientras que en la gestión de Patricia Bullrich se difundió su uso para la denuncia de la venta de estupefacientes.

⁶¹ Cabe recordar, asimismo, el contexto de creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, signado por los excesos en el abordaje del conflicto del Parque Indoamericano, mencionado en apartados precedentes.

⁶² Lo cual puede estar asociado con algo que se desarrollará en el capítulo siguiente: la baja articulación sistémica con otras agencias del Estado, que parecía depender de las iniciativas y apertura de cada jefe de sección.

gobierno de las fuerzas no representa, por sí mismo, la democratización de las mismas, dado que puede realizarse desde enfoques punitivos y tradicionales que involucren el mantenimiento del status quo en materia de gestión de la seguridad⁶³.

Si bien formalmente Sergio Berni no se oponía al modelo de uso racional de la fuerza, sus prácticas y discursos públicos enviaban otro tipo de mensajes a las fuerzas, muy permeados por el modelo punitivo o tradicional en materia de seguridad, por el discurso de la “guerra contra el delito”, la “guerra contra las drogas”, la “tolerancia cero” que Wacquant (2004) mostró que no es más que “intolerancia selectiva” que encubre una “guerra contra la pobreza”. Es así que, si bien Sergio Berni afirmaba cosas tales como: "Nosotros sabemos que no hay política de seguridad posible por fuera de un plan de inclusión social"⁶⁴, al mismo tiempo promovía prácticas xenofóbicas y aporofóbicas, a favor del punitivismo⁶⁵, la “tolerancia cero”, el policiamiento de la seguridad, con afirmaciones que claramente enviaban mensajes a las fuerzas tendientes a flexibilizar el modelo del uso racional de la fuerza, al afirmar cuestiones como: "está infectado por delincuentes extranjeros" que llegan al país "amparados por la laxitud judicial"⁶⁶; “El domingo

⁶³ Si bien esta hipótesis merece un análisis en profundidad que excede los alcances de la presente tesis.

⁶⁴ Ver: <https://www.lanacion.com.ar/politica/sergio-berni-elogio-a-la-nueva-ministra-de-seguridad-tiene-una-mirada-social-nid1644183/?R=90aecc>

⁶⁵ El funcionario también declaraba abiertamente la necesidad de bajar la edad de imputabilidad para incrementar la criminalización de niños, niñas y adolescentes. Ver: <https://www.lanacion.com.ar/politica/sergio-berni-no-me-parece-mal-bajar-la-edad-de-imputabilidad-menores-nid1672690/?R=c4e774>

⁶⁶ Ver: <https://www.lanacion.com.ar/politica/sergio-berni-estamos-infectados-de-delincuentes-extranjeros-nid1739331/?R=11d518> y <https://www.lanacion.com.ar/politica/funcionarios-del-gobierno-critican-a-sergio-berni-por-decir-que-el-pais-esta-infectado-de-delincuentes-extranjeros-nid1739593/?R=84d700>

metimos presos a casi 100 tipos y la mayoría salió a las 24 horas”.⁶⁷ Asimismo, los discursos de Sergio Berni no mostraban el mismo nivel de agresividad en relación a los casos de corrupción policial⁶⁸. En este sentido, durante la gestión de Berni, los discursos públicos del funcionario eran contradictorios con el *modelo de uso racional de la fuerza*, o al menos no eran del todo coherentes o unívocos con él. Este tipo de cuestiones suelen leerse rápidamente por parte de la conducción policial y adecuar sus prácticas a los nuevos contextos políticos, de mayor habilitación para ciertas prácticas.

Pese a dichas contradicciones en los mensajes a la fuerza, en el plano formal, la formación del CPB, durante toda la gestión se encontró regida fuertemente por la enseñanza desde el *modelo de uso racional de la fuerza*, profundizando en el empleo de técnicas “blandas” de control físico además del uso del arma de fuego, la tonfa, así como en el desarrollo de otro tipo de herramientas de mediación, toma de declaraciones. En los testimonios del personal hay coincidencia en la relevancia que se le brinda al uso de técnicas blandas, incluso llegando a plantear que en el resto de la PFA ese tipo de técnicas no se enseñan: “con respecto al uso de la fuerza, tenemos técnicas blandas y duras, que eso el resto de la PFA no lo tiene”.

La formación -a cargo del Ministerio de Seguridad- partía de enfoques de protección de derechos, de gestión de la conflictividad y reducción de daños -ej.: en lo que respecta a las

⁶⁷ Ver: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/berni-sin-filtro-y-contra-todos-nid1710484/?R=7da7b8>

⁶⁸ En este sentido existía una clara distinción en relación a la línea de Nilda Garré, que incluso lo criticó públicamente en relación a la reducción de los controles sobre la Policía Federal: "hay zonas donde se ve un avance del tráfico menor de estupefacientes y eso es porque la policía está comprometida, deja hacer". Ver: <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/nilda-garre-cuestiono-a-sergio-berni-y-dijo-que-la-policia-federal-esta-de-adorno-nid1748861/?R=a2e946>

problemáticas vinculadas con el consumo de estupefacientes- partiendo de casos concretos que podían tener lugar en el territorio.

Desde el Ministerio de Seguridad se transmitía y difundía otro modelo de enseñanza que contrastaba con el modelo “tradicional” de enseñanza policial, que es posible sintetizar en la metáfora conocida en la institución policial, de “juntar una pila nueva con una pila vieja”. Esta idea contribuye a la disociación entre la formación de los egresados de las escuelas de oficiales (o “cadetes”) y suboficiales y la práctica concreta en las unidades, por devaluar la formación de las academias en relación a lo que se aprende de la experiencia transmitida por el personal de mayor antigüedad. En palabras de un Subcomisario, Jefe de Sección:

En la comisaría, aprendés de los viejos. Yo también lo apliqué acá: a los nuevos los pongo con dos viejos. 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. Para mí siempre es bueno poner a un nuevo con un viejo. Así trabajábamos en la comisaría. Allá no te capacitan en nada, no es como acá. Pero aprendés en la calle, de los viejos, de los que tienen experiencia. Y yo aplico eso también acá (Subcomisario, Villa Lugano).

El citado relato muestra el contraste -de acuerdo a las percepciones del propio personal a cargo de la conducción de las secciones- entre la formación del personal de las comisarías en relación al que recibían las/os/es integrantes del CPB. Además deja entrever ciertas discordancias con los lineamientos bajados desde el Ministerio de Seguridad –“una pila nueva y una vieja no funciona”- que involucraban rupturas con formas -en este caso de enseñanza- muy arraigadas en la institución.

2.5. Técnicas de policiamiento

A simple vista, el Cuerpo de Prevención Barrial se reconocía por su singular patrullaje de a tres personas, es decir, en “trinomios”. Cada trinomio constituía una “Unidad de Prevención Barrial” o UPB.

Y desembarcaron con la metodología de trabajo de recorrer de a tres, eran los famosos trinomios. [...] Para nosotros sería una unidad, en realidad es una Unidad de Prevención Barrial, la sigla sería UPB. Pero bueno, para la gente era más fácil decirle “trinomio”, porque eran tres. La gente asocia más fácil “el trinomio de la barrial” que una UPB. O sea, para los términos castrenses que usamos nosotros, o policiales, UPB queda más acorde (Subcomisario, sección Sarandí).

Más allá de la lucha por la nominación a la que hace referencia el relato citado, las UPB o trinomios involucraban un importante cambio en las técnicas de policiamiento. Si bien esto parece una cuestión menor, para el personal de la Policía Federal Argentina -acostumbrados a que el patrullaje de “a pie” se realice individualmente, e incluso en “paradas fijas”, representaba una importante modificación y rasgo distintivo del cuerpo.

Toda la estrategia de despliegue y policiamiento del cuerpo garantizaba la saturación, es decir, que superen ampliamente a las personas involucradas en conflictos, delitos o los “sujetos activos” -denominación empleada en la instancia de formación del cuerpo, para hacer referencia no sólo a presuntos ofensores o infractores a la ley penal sino a cualquier situación que amerite

la intervención policial, tal como un conflicto barrial, un hecho de violencia de género, una situación de emergencia, un accidente, entre tantas otras situaciones que ameritan la intervención policial y que no necesariamente constituyen hechos delictivos.

Los trinomios están conformados por un personal de mayor jerarquía, quien es el encargado de vincularse y dialogar con la población, mientras hay una segunda persona encargada de brindar seguridad al primero y una tercera responsable de custodiar el perímetro. Por turno, caminan alrededor de 11 y 13 trinomios en cada barrio, es decir, entre 33 y 39 policías.

Cuando se conformó el Cuerpo, a los jefes de secciones se les solicitó dividir los territorios de su Jurisdicción en sectores para organizar el patrullaje en trinomios y rondines (dos personas). Estos últimos, para las calles o avenidas de afuera del barrio:

A pedido del Ministerio, cuando vine acá me pidieron dividirlo en sectores. Y lo dividimos en 8 sectores *[busca y señala en el mapa]*. Son 8 trinomios y 2 rondines. Los rondines recorren toda la avenida 2 hombres. Todos son cada 8 y 45 minutos de descanso, que vienen acá. (Subcomisario jefe de sección Villa 15).

En lo que respecta a los barrios restantes analizados, al momento del relevamiento en la Villa 20 existían 6 trinomios y 10 para las Villas 31 y 31-bis.

Lo importante es que no pueden quedar en situación de desborde o inferioridad numérica. Y ese es un escenario que puede darse en una pelea de vecinos que antes *[del despliegue del CPB]* terminaba en un homicidio (Subsecretario de Planeamiento y Formación, mayo 2014).

La necesidad de superar numéricamente a los “sujetos activos” se concebía -desde los funcionarios involucrados en el diseño del cuerpo, durante la primera gestión del Ministerio a cargo de Nilda Garré- como fundamental para evitar el uso de armas de fuego. La superioridad numérica, la saturación, sumada a una formación intensiva en técnicas de mediación y en el uso de técnicas “blandas” de reducción, permitiría garantizar el uso racional y proporcional de la fuerza. Es decir que, tal como observó Brodeur (2011) en lo que respecta al mundo anglosajón, donde observó que el policiamiento de proximidad no se dirigió a luchar contra el crimen sino a reducir el miedo a través de la presencia policial y el uso de la palabra antes que la fuerza, también se daría en el caso de estudio donde la formación estaba fuertemente orientada a la reducción de las violencias y conflictos antes que a la “guerra contra el crimen”, y además se combinaba con técnicas intensivas de patrullamiento, de saturación mediante la presencia policial, para evitar el uso de la fuerza.

Son 8 trinomios, son 3 por 8 igual 24, más 2 rondines, más 1 cuatriciclo, 30 más un sargento fiscalizador que va con alguien que lo secunda, son 32 hombres en 33 manzanas. Si yo te lo divido es 1,25 por manzana. Me refiero... los paraguayos nos llaman “las manadas”. Porque pasa algo y aparece “la manada”. Ya, de por sí tenés 3 policías. Y si pasa algo tenés 9 policías en 5 minutos (Subcomisario, Villa 15).

El testimonio citado muestra que este despliegue intensivo tenía esa intención de, ante un problema puntual, poder concentrar el mayor número de recursos posibles para evitar el uso de la fuerza o, al menos, el uso de armas de fuego, que resultaba una práctica habitual del personal de las comisarías de la PFA en estos territorios, caracterizada por el “ingreso” al barrio

únicamente ante situaciones puntuales -llamadas de emergencia o denuncias- y que habitualmente involucraban una escalada de violencia mayor.

El policiamiento de proximidad del CPB, entonces, presentaba diferencias notorias con el policiamiento tradicional del personal de comisarías de la PFA, donde el patrullaje urbano del “servicio de calle” se realizaba con personal fijo en “paradas” -que el personal del Ministerio concebía como más proclives a las prebendas y corrupción, y menos eficaces- y en móviles policiales y se actuaba de manera más reactiva, es decir, ante la recepción de denuncias, llamadas de emergencias, o por delitos en flagrancia, mientras que la intervención del CPB tendía a ser proactivo, a las intervenciones preventivas no necesariamente ante hechos delictuosos sino también ante otro tipo de conflictos y violencias, evitando el uso de la fuerza.

El policiamiento en los barrios también incluía otro tipo de prácticas más “tradicionales” o habituales en todos los barrios de la CABA, tales como los “corredores escolares”, es decir, la realización de determinados recorridos en horarios y zonas habitualmente empleadas para acceder a las escuelas:

Y también tenemos el servicio escolar, para la entrada y salida de alumnos del colegio. Entonces tenemos tres horarios en donde ponemos trinomios que caminan en esas dos o tres cuerdas del camino al colegio. Porque acá les robaban hasta las ojotas con hongos. La mayoría de los que roban son menores (Subcomisario, Villa 20).

Los relatos también hacen referencia al patrullaje en zonas de emplazamiento de establecimientos públicos -entre los que se mencionan Centros de Salud y Acción Comunitaria

(CESAC), los Centros de Primera Infancia (CPI). Finalmente, también se hizo alusión a los denominados “operativos cerrojo”, que remiten a prácticas más “tradicionales” de policiamiento en este tipo de barrios de gran vulnerabilidad social y de trazado urbano irregular, basado en el cierre de los accesos al barrio para realizar detenciones ante presuntos hechos delictivos:

Cuando recibimos el aviso del comando radioeléctrico -que ahora no le quieren llamar más así, pero bueno- la cosa es que cuando tenés una persecución de un vehículo o de una moto, implementamos el cerrojo con la UPB para cerrar los lugares de acceso al barrio. Ya tuvimos varios con detenidos y todo (Subcomisario, Villa 20).

Es decir que, más allá de este tipo de operativos que guardan mayor similitud con las prácticas de las comisarías, el policiamiento del CPB con su permanente desplazamiento en trinomios, su proactividad, su tendencia a intervenir para reducir conflictividades más que al “combate” del delito, involucraban diferencias contundentes en relación al policiamiento tradicional propio del personal de comisarías.

2.6. Despliegue y recursos

Al momento de realizar el relevamiento, el Cuerpo de Prevención Barrial o “la barrial” – como la denominaba el propio personal policial y del Ministerio de Seguridad- se encontraba desplegada en los siguientes barrios:

La Policía de Prevención Barrial está en cuatro barrios: en la 15, Zavaleta, la 31, Lugano, Cildañez y en Sarandí –debajo de la autopista- que es el único lugar en el que está *[desplegado]*, sin ser una villa. La Zavaleta está dividida en tres. En una parte está la barrial, en otra la GNA y en otra PNA (Subcomisario, Villa 20).

El destacamento de la Unidad de Prevención Barrial que funcionaba en la GNA, tenía despliegue en los barrios de “Zavaleta”, “1-11-14” y “Fátima”.⁶⁹ Cada uno de los barrios se dividía, a su vez, en sectores o cuadrículas, a los fines de organizar las tareas de patrullaje. Cada trinomio u UPB tiene asignada una cuadrícula en el territorio, un conjunto de manzanas, que deben recorrer. Se había optado por este método para que los policías pudieran conocer al residente de ese sector del barrio, construir una relación de confianza, conocer sus demandas y adaptar su recorrido, sus prácticas cotidianas (Basualdo, 2012).

Esta división del barrio en sectores era realizada por parte de los jefes de sección, junto con el Jefe de Operaciones, luego de una recorrida previa y análisis del territorio:

Cuando empezamos, vinimos 22 o 26 oficiales de las secciones, recorrimos la villa de punta a punta junto con el Jefe de Operaciones, cada rincón de la villa, como para conocer el territorio. Vimos si había iglesias, comedores, referentes... Y a partir de ese recorrido decidimos dividir la villa en 6 sectores. Y esta villa, dentro de todo, tiene muy pocos pasillos cerrados, está casi todo asfaltado, hay muy pocas calles de tierra, así que eso facilita bastante todo (Subcomisario, Villa 20)

⁶⁹ Ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gnuevo-cuerpo-de-prevenci%C3%B3n-barrial-de-la-gendarmer%C3%ADa-en-villa-zavaleta>

Tal como pone de manifiesto el Subcomisario, el trazado urbano del barrio, su mayor o menor regularidad, la presencia de “pasillos” o calles asfaltadas, determinaba la cantidad de sectores a identificar, el tipo de patrullaje y de recursos necesarios.

Cada barrio tenía alrededor de 8 sectores patrullados por un trinomio -al que se suma uno que habitualmente patrulla la avenida principal y uno que quede de reserva en la unidad para trasladarse ante cualquier eventualidad. Teniendo en cuenta que en los barrios patrullaban alrededor de 6 a 13 trinomios, ello arroja un máximo de 39 personas por turno. Con la necesidad de controlar y regular el patrullaje, la cobertura territorial y el despliegue del personal por cada sector del barrio, su uniforme -se utiliza el uniforme de tareas (Nº 5), de combate, como en otros cuerpos de la PFA- incluía un GPS que cada 30 segundos brindaba información sobre su posicionamiento, para garantizar el cumplimiento de un patrullaje de 9 km por día, por persona.⁷⁰

En lo que respecta al personal asignado por sección y su distribución según género, las fuentes señalaban que el cuerpo estaba integrado por alrededor de 1.000 oficiales y suboficiales, con no más de un 28% de personal femenino:

Y ahora la barrial está integrada por 1.000 personas. En la 31 hay 230 y acá 128, de los cuales 36 son mujeres. Somos la sección con más personal femenino (Subcomisario, Villa 20).

⁷⁰ Ver: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/como-funciona-las-villas-portenas-la-policia-barrial-que-llega-patrullar-rosario-n446656.html>

Con respecto a los recursos, se disponía de un automóvil para cada destacamento pero para el patrullaje dentro del barrio -dadas las características del territorio- se empleaban cuatriciclos o patrullaje de a pie.

Los recursos suelen ser motivo de tensiones y disputas. En todas las entrevistas realizadas a los jefes de sección, se vislumbraron las dificultades iniciales por la falta de recursos. Los relatos coinciden en señalar que contaban sólo con los *containers* en los que se montaba el destacamento policial, que llamaban “las latas”- y que debían recurrir al aporte incluso en ocasiones hasta individual o a través de favores con comerciantes, o gestiones propias dentro de la institución⁷¹, para poder contar con los elementos necesarios para desempeñar las funciones en los destacamentos:

Y cuando vinimos acá no había nada, yo armé todo. Y después vienen a hacerte las inspecciones, como si nada, cuando en realidad ellos no nos dieron nada, todo lo pusimos nosotros. Ayer justo hicieron una inspección pero estaba todo. Acá nunca falta nada (Subcomisario, Villa 20).

Acá, lo único que me dejaron a mí fueron ‘las latas’ [*refiriéndose al container en el que se montó el destacamento*]. Hablando con un amigo le digo, ‘me dejaron un lugar y no tengo donde sentarme’. Decí que uno tiene buenas relaciones y puede ir gestionando (Subcomisario, sección Sarandí).

⁷¹ Cabe advertir que en nuestro contexto resulta habitual que la creación de nuevos cuerpos, destacamentos o emplazamientos de las fuerzas de seguridad -ej.: ocurrió lo propio con la creación de un nuevo cuerpo especializado en narcocriminalidad en la provincia de Río Negro, pero otras fuerzas dan testimonios similares- no se realice con la debida planificación presupuestaria y con la compra previa de los elementos necesarios, con todo lo que ello implica en términos de abonar las condiciones para que recurran a favores personales, al empleo de bienes propios, lo que flexibiliza los límites entre los bienes privados y los públicos.

A partir de que llegué yo, nosotros quisimos hacer cosas como para que el personal se sienta identificado con el lugar, se sienta cómodo. Con aire acondicionado, heladeras (Subcomisario, Villa 15).

La falta de los recursos necesarios en los destacamentos crea las condiciones como para que, por un lado, el personal destine bienes personales al acondicionamiento de los establecimientos. Este desdibujamiento entre los límites entre los recursos propios y los públicos habilita o al menos crea el marco propicio para que, habiendo dispuesto bienes personales para el cumplimiento de funciones públicas, luego se realice la práctica inversa en retribución o compensación dados los gastos propios destinados a fines públicos. Por otro lado, también crea las condiciones para que el personal acceda a los favores y donaciones del sector privado, que tienen su costo -no necesariamente monetario- e involucran que posteriormente estos intereses privados penetren las definiciones en torno a la distribución de los recursos de policiamiento, en beneficio de estos sectores, comprometiendo el acceso igualitario a la seguridad y la justicia.

2.7. Control civil y modelos de seguridad

Este diseño tuvo lugar bajo una gestión que concebía como fundamental el control civil del policiamiento en el marco del modelo de seguridad democrática. Tal como refiere Basualdo (2012), la tradicional forma de evaluación o control mediante indicadores basados en volumen de detenciones, dado que el objetivo del cuerpo no sería criminalizar sino prevenir y desarticular

tramas de violencia y delito, el diseño del cuerpo había contemplado evaluaciones más integrales que contemplen diferentes fuentes, incluyendo también la percepción y satisfacción de vecinos y vecinas, además de la reducción de los niveles de conflictividad, así como el control del cumplimiento de los lineamientos vinculados al policiamiento.

En este contexto, el control satelital del patrullaje (mediante dispositivos colocados en los uniformes del personal) brindaba elementos para evaluar el despliegue e incluso herramientas para esclarecer posibles hechos de violencia institucional o situaciones irregulares denunciadas por las/os/vecinas/os/es del barrio. El GPS para el monitoreo satelital se aplicaba tanto para el patrullaje vehicular como para el peatonal o “a pie”.

El ministerio nos puso un aparato de GPS para cada trinomio. Ese GPS nos permite hacer control histórico. El sistema cuenta de 2 programas. Un programa que hace que el trinomio tenga que “pintar” toda una zona. Cada 2 horas se resetea el sistema. Es decir que cada 2 horas ellos tienen que caminar toda la zona. [...] Bueno, nosotros tenemos dos. Tenemos ese *[el dispositivo GPS para control del patrullaje vehicular]* y el peatonal. Con eso podemos saber, por donde se metieron, dónde no recorrieron, cuánto tiempo estuvieron en cada lugar (Subcomisario, Villa 15).

El Subsecretario de Planeamiento y Formación, en una declaración de mayo del 2014⁷², explicaba que: “Todo el recorrido de los trinomios es grabado y monitoreado desde el Ministerio

⁷² Ver: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/como-funciona-las-villas-portenas-la-policia-barrial-que-llega-patrullar-rosario-n446656.html>

de Seguridad. El propio Sergio Berni lo puede ver desde su laptop al igual que los jefes". De esta manera, entonces, estos dispositivos permitían el control no sólo por parte de la conducción civil sino también desde la policial.

En los testimonios permanentemente se pone de manifiesto el fuerte involucramiento de las autoridades del Ministerio de Seguridad sobre las estrategias de policiamiento, el estrecho vínculo entre unos y otros en torno a una relación jerárquica y de control, lo cual contrasta fuertemente con las lógicas delegativas tradicionales de gestión de la seguridad, donde las autoridades civiles pretenden desresponsabilizarse de los temas vinculados al policiamiento y despliegue, delegando completamente estas tareas en las fuerzas de seguridad. Estas lógicas, sin embargo, no eximen a las autoridades civiles de los "costos políticos" que pueden acarrear las prácticas abusivas, los excesos, o la ocurrencia de casos graves ante negligencia o un mal proceder de las fuerzas de seguridad⁷³.

En todo el período analizado podemos dar cuenta de la continuidad en relación a esta lógica de *control* de las áreas ministeriales sobre el CPB. Esto se pone de manifiesto en expresiones como la siguiente, que muestran el gobierno que efectivamente ejercían las áreas civiles sobre el cuerpo, por ejemplo, en su influencia en relación a las sanciones:

⁷³ Cabe señalar que pude presenciar en primera persona los efectos de estas lógicas delegativas propias de los modelos tradicionales, durante mi desempeño desde el año 2017 a principios del 2020, como funcionaria en el Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Río Negro, donde intentábamos promover un modelo de gestión distinta a la impulsada por la entonces máxima autoridad del Ministerio provincial, a quien en más de una oportunidad organizaciones de la sociedad civil e importantes sectores de la sociedad -haciéndose eco en los medios de comunicación provinciales- solicitaban su renuncia.

Habr  un 30% que vale la pena pero los demás son un desastre, tenés que estarles encima porque son vagos... La vez pasada me llamó [la Subsecretaria de Participación Comunitaria] Propato porque había pasado y había visto a seis tomando mate. Y tuve que sancionarlos (Subcomisario, Villa 20).

Sin embargo, los principios rectores de la lógica de control civil de la fuerza fueron variando de acuerdo a las diferentes conducciones y gestiones ministeriales. Se hizo mención al *control* signado por un fuerte interés en evitar el uso irracional y desproporcionado de la fuerza, los abusos y corrupción policial, en el marco del denominado *modelo de seguridad democrática*, que sign  a la gestión de la Ministra Nilda Garré, lo que marcó fuertemente las decisiones tomadas durante el primer año de su gestión (2011). En el 2012, el ingreso de Sergio Berni a cargo de la Secretaría de Seguridad no involucró un abandono por completo de los principios rectores -dado que muchos funcionarios se mantuvieron -como Javier Alonso, quien se encontraba a cargo de la formación del CPB y continuó durante la gestión de Sergio Berni-, así como también se dio continuidad a gran parte de los proyectos, políticas e iniciativas de la gestión anterior.

No obstante, tal como se planteó en el apartado 1.4, el pretendido *gobierno* de las fuerzas encarnado por Sergio Berni no se ejercía ya desde un enfoque integral de derechos propio del modelo de seguridad democr tica⁷⁴ sino desde el enfoque de *policialización* de la seguridad: ya no partiendo de la desconfianza hacia las fuerzas y, por tanto, promoviendo mecanismos para reducir los potenciales abusos y arbitrariedad sino fortaleciendo un modelo punitivista, policialista, donde él parecía -más que un funcionario civil a cargo de las fuerzas- un uniformado

⁷⁴ Ver <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gel-modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>

más. El Secretario se hacía presente en sus operativos, participaba activamente de las estrategias de despliegue e incluso de instancias propias de las actuaciones de las fuerzas en tanto auxiliares de la justicia, tales como los allanamientos, presencia en escenas de crímenes, etc.

Esto no supuso sólo un cambio de “estilo”. Si en el primer año de gestión determinados indicadores que las tradicionales gestiones de seguridad empleaban para medir resultados, tales como la cantidad de detenciones, habían sufrido cuestionamientos -así como las categorías de “delincuente”, “narcotraficante”, etiquetas que parten de asociaciones entre pobreza y delincuencia-, la gestión de Sergio Berni vino a hacer propios el modelo punitivista que antes eran propios de la oposición. Afirmaciones tales como la de: “durante mi gestión he detenido y enviado a la cárcel a más de 10 mil narcotraficantes”, resultan discursos -que movilizan prácticas- que tenían mucho más en común con el modelo tradicional de policiamiento que con el de *seguridad democrática*.

Tal como se refirió anteriormente -y habiendo advertido en apartados precedentes⁷⁵ los riesgos que implica partir de enfoques dicotómicos que totalizan y simplifican fenómenos sociales complejos- el ingreso de Sergio Berni no involucró un cambio de modelo drásticamente y de un día para el otro sino que muchos elementos, políticas, iniciativas iniciadas durante el primer año de gestión se mantuvieron -incluso en ocasiones con sus mismos funcionarios a cargo, conviviendo ambos modelos con efectos no sólo en el plano discursivo sino también en términos de sus prácticas concretas. Sostendremos que esto fue posible en parte porque el modelo punitivista de Sergio Berni se enmarcaba en una gestión de gobierno de corte popular, donde el

⁷⁵ Ver apartado “Algunas precisiones conceptuales”

acceso a derechos de los sectores más desfavorecidos constituía un pilar fundamental del proyecto político. Tal como es advertido por Rodríguez Alzueta (2014) al plantear la continuidad entre el gobierno de la inseguridad y la criminalización de la pobreza, entre “olfato social” y “olfato policial”, en este sentido, Sergio Berni -como si fuera un integrante de la fuerza más- se hacía eco de este “olfato social”, de estas prácticas que criminalizan la pobreza pero hallando un límite a nivel discursivo y en sus prácticas, por inscribirse y adherir a un proyecto más amplio de restitución de derechos a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

2.8. “Desembarco” en el barrio

El 10 de septiembre –a partir de la Resolución 1034/2012- el CPB inició sus tareas en el territorio, inicialmente, en la Villa 31 o barrio Padre Carlos Mugica (en el barrio de Retiro) y, posteriormente, se agregó la Villa 15, conocida como “Ciudad Oculta” (ubicada en el barrio de Villa Lugano), para luego extenderse hacia los restantes barrios mencionados.

Cuando el personal policial entrevistado hacía referencia a la instalación en un nuevo barrio por parte del CPB o “la barrial”, se hacía referencia a tal momento en tanto el “desembarco” al territorio. La analogía con la navegación no es ingenua porque da cuenta de un momento previo en un ambiente totalmente distinto (el de la vida “mar adentro”) para luego “desembarcar” en un territorio nuevo. En este caso, además, en palabras de las personas

entrevistadas, se trataba de un territorio hasta desconocido para la institución: era “la primera vez que la policía trabaja dentro de la villa”, “la policía nunca estuvo en ninguna villa del país”. El “desembarco”, planteado en estos términos, se concebía como necesario para “pacificar”, “plantar bandera”, lo cual nos remite a la noción de colonización, que involucra cierta noción de superioridad de los “colonizadores” sobre los sujetos o territorios a “pacificar” -noción habitualmente muy presente en las experiencias de saturación policial en barrios pobres concebidos como “gobernados” por el delito, como en el caso de las UPP de Río de Janeiro-:

Como te decía, acá se instaló la barrial en septiembre del 2012 y esto también fue todo un *desembarco* porque era todo precario. Acá sólo había estas dos casitas que el Ministerio las puso para los bomberos. Esto era para un Club Albariño que en el 2010 se lo tomó. Yo estuve acá para desalojar. El gobierno lo que hizo, para pacificar, y “plantar bandera” fue poner un cuartel de bomberos. Los bomberos tienen que estar las 24 horas así que el gobierno precariamente le puso estas 4 casas y el tinglado que viste en el fondo. Cuando vino la barrial ya estaban terminando el edificio así que se mudaron, de la casa esta de al lado acá (Subcomisario, Villa 15).

Pero lo precario no era únicamente el territorio a conocer sino también la infraestructura y lo vinculado a lo organizacional, propio de un nuevo cuerpo que se crea en la institución policial y que se lanza incluso antes de contar con los destacamentos en condiciones. Así, los relatos coinciden en señalar el dificultoso proceso de consolidación de las secciones en los barrios, principalmente en lo que respecta a la infraestructura, mobiliario y equipamiento de los establecimientos policiales, pero también en lo concerniente a la cohesión y el *sentimiento de*

pertenencia del cuerpo o la “idiosincrasia del policía”, considerado fundamental para lograr el “sacrificio” asociado al trabajo en la institución:

Y de acá salía el servicio todos los días pero revistaba también la guardia de infantería. Porque la guardia todavía no tenía el destino que tiene en La Noria. Todo precariamente, viste. Entonces esto era todo un problema porque la idiosincrasia del policía se tiene que sentir identificado porque al personal vos le tenés que dar pertenencia. Pasa en muchos lados, yo tengo amigos que trabajan en empresas y que dicen “mi” empresa. Porque si no, no te sacrificás por lo que no sentís que es tuyo. Vos tenés que lograr que sientan que es suyo así lo mejoran... vos habrás visto a simple vista que está todo cuidado. (Subcomisario jefe de sección Villa 15).

Dicho sentimiento de pertenencia, al que alude el entrevistado, si bien adquiere características específicas en la institución policial, no constituye algo exclusivo de las fuerzas de seguridad, resultando propio de cualquier proceso de identificación con un colectivo social, proceso en el que Bourdieu (1988) reconoció el papel de la *distinción*, dado que la identidad social se define y afirma en la diferencia, en el reconocimiento de un “nosotros” frente a un “ellos”.

El “desembarco”, sin embargo, no constituía estrictamente en el “arribo” a un territorio desconocido por completo sino que involucraba ciertas instancias de reconocimiento previo -que en general consistían en recorridas y análisis del territorio por parte del jefe de sección y el jefe de operaciones- y de diálogo con los referentes, organizaciones barriales, para anticipar la “llegada” del CPB, los objetivos y características propias:

La barrial acá en la 15, la rama que trabaja en la parte operativa se dedicó, con empleados del Ministerio, a participar de todas las reuniones, mesas de

participación, a pregonar la llegada de la Policía Barrial. Al principio lo tomaron medio extraño porque pensaron que iba a ser lo mismo que la Comisaría 48. Pero no, por el lado de.... Lo que pasó fue que la policía nunca estuvo en ninguna villa del país. Este es el primer logro, la primera vez que la policía trabaja dentro de la villa. Entonces fue algo totalmente nuevo para los vecinos y para nosotros. Fue trabajar con una nueva modalidad que era trabajar con la marginalidad absoluta (Subcomisario, Villa 15).

Este proceso de aproximación de las fuerzas de seguridad a la comunidad barrial, en el marco del modelo de policiamiento comunitario o de proximidad que promovía la *coproducción* de la seguridad junto con otras organizaciones y vecinos, Frederic (2018) lo concibió como de *politización* del trabajo policial, por introducir a los uniformados en el intercambio de servicios, apoyos y reconocimientos antes sólo reservados a funcionarios, referentes y militantes. Sin embargo, trabajos de campo realizados en el marco de otras investigaciones⁷⁶ nos permiten dar cuenta de la especificidad del CPB respecto a otras experiencias de policiamiento de proximidad -tal como la de las Unidades de Policía Local de la Provincia de Buenos Aires, donde el control civil enmarcado en el modelo de uso racional de la fuerza no era tal y en donde la jurisdicción de las UPL bonaerenses coincidía con la unidad administrativo-política (municipios) a los fines de posibilitar la injerencia del poder político local en las estrategias de despliegue y policiamiento. Estos elementos imprimen claras distinciones entre una y otra experiencia, y permiten mostrar

⁷⁶ Me refiero a la investigación sobre gestiones locales de seguridad en la Provincia de Buenos Aires, que incluía el análisis de las experiencias de las Unidades de Policía Local, en diferentes municipios de la Provincia, en el que participé como investigadora realizando el trabajo de campo en dos municipios (basado en entrevistas a personal policial de las UPL, referentes del municipio, organizaciones de la sociedad civil y del Poder Judicial, y el análisis de documentos institucionales y fuentes secundarias).

que el proceso descrito por Frederic en relación al policiamiento de proximidad propio de las UPL de la Provincia de Buenos Aires y la Gendarmería -que potenció la “incriminación y criminalización” de la ciudadanía y que convirtió a los uniformados en agentes politizados-, no aplica -al menos no en esos términos, tal como veremos en el siguiente capítulo- al caso del CPB, pese a los cambios en los enfoques de la conducción civil de la fuerza y de las tensiones y limitaciones en la implementación de un modelo de policiamiento de proximidad regido bajo el modelo de seguridad democrática.

3. El CPB “hacia afuera”

En el presente capítulo nos proponemos ya no abordar los procesos, organización, técnicas y dinámicas propias de este cuerpo diseñado e implementado desde el gobierno civil, sino analizar los efectos “hacia afuera”, las intervenciones, prácticas, percepciones sobre la fuerza, a partir de la voz de las personas de los barrios entrevistadas y de las propias observaciones directas realizadas, considerados a la luz de los relatos del personal policial.

3.1. La demanda originaria de seguridad

Teniendo en cuenta la conflictiva relación entre los gobiernos -de diferente signo político- de la Ciudad de Buenos Aires y el gobierno nacional-, las áreas del Ministerio de Seguridad vinculadas a intervenciones territoriales, se constituían en “ventanilla” de reclamos de vecinos/as/es de la Ciudad, sin mediación o articulación con el gobierno local, sin que el CPB haya constituido una excepción a ello. En este sentido, los testimonios de las personas de los barrios entrevistadas dan cuenta de una demanda inicial de mayor seguridad por parte de determinado grupo de vecinos y de referentes políticos de los barrios, denominados “punteros”, que eran canalizados en forma directa hacia funcionarios del Gobierno Nacional, que resultaron permeables a estos reclamos:

Acá los punteros políticos (porque acá en el barrio hay muchos punteros que laburan con el gobierno) lo que empezaron a hacer es decirle a la gente ‘Che, vecinos, están viniendo muchos ladrones, vamos a tener que meter más policía’. [...] Entonces, hicieron firmas, juntaron firmas, fueron, pidieron por la policía para que venga acá (Celia, barrio Padre Carlos Mugica, ex villa 31).

[...] los mismos referentes barriales lo pedían, porque pensaban que iba a ser un control, que iba a ser algo más [...] En ese lugar fuimos convocados todos los referentes barriales: referentes comunitarios, referentes de comisiones, referentes de asociación civil, todos los referentes que pudiéramos trabajar en una forma u otra. Fuimos a las reuniones convocadas por los cuatros ministerios (María, Ciudad Oculta).

El discurso de los directores del [*Instituto*] Delpini y algunos jardines y escuelas era que no iban a empezar por el tema de la seguridad. Entonces ¿qué hicieron? Fueron y presentaron varias denuncias y cartas al Ministro de Seguridad. Tuvieron reuniones con [*Sergio*] Berni y acordaron poner una garita en la escuela pública, si no, no empezaban las clases (Clarisa, barrio 20).

Los relatos, entonces, nos muestran cómo determinados grupos de vecinos, posiblemente penetrados por el discurso hegemónico de corte *policialista* que asocia “mayor policía” a “mayor seguridad”, originaron este tipo de reclamos que concluyeron con la instalación, en los barrios,

de la Policía de Prevención Barrial⁷⁷. Este discurso constituía el hegemónico, pese a que existían otras voces que reclamaban otro tipo de intervención del Estado, de un Estado social y no penal:

nosotros planteamos, y hasta ahí, porque era una mayoría de gente que su cabeza estaba solo pidiendo seguridad y no podía ver que esa escuela estaba dentro de un barrio que pedía a gritos urbanización, casas, viviendas, salud y que no podés estar exento de eso (María Eugenia, Ciudad Oculta).

Este reclamo hegemónico policialista, que se asienta sobre el mito de que la presencia policial incrementará la seguridad, canalizó grandes expectativas sobre el CPB que -tal como veremos a continuación- en gran parte no fueron cumplidas, desmitificándose la falsa asociación entre presencia policial y seguridad.

Por otra parte, los relatos de las personas entrevistadas también nos permiten poner en discusión el rol asumido en ese momento por el gobierno nacional, con una evidente falta de diálogo con el gobierno de la Ciudad e incluso asumiendo funciones naturalmente reservadas a los gobiernos locales, tales como el contacto directo con la ciudadanía, el hecho de constituirse en el primer receptor de los reclamos o demandas ciudadanas.

⁷⁷ Ello no implica cuestionar la legitimidad de los reclamos de “mayor seguridad”, dado que la información recabada muestra que las personas que residen en estos barrios sufren muy habitualmente hechos de violencia, delito e “inseguridades” de todo tipo.

3.2. *Uso racional y proporcional de la fuerza*

Las trayectorias y discursos de habitantes de los barrios están plagados de historias de muertes de jóvenes, en conflictos barriales y en enfrentamientos con la policía. Al mismo tiempo, también el relato policial se encuentra atravesado por las muertes de miembros de la institución, lo que los lleva a representar su labor en clave sacrificial que justifica, en ocasiones, el ejercicio de la violencia (Garriga Zucal; 2016, 2017) por colaborar en la definición de un *otros* de quien defender a la sociedad (Galvani; 2016).

La posibilidad de entrevistar tanto al personal policial como a vecinos y vecinas que han vivenciado situaciones de violencia por parte de la institución policial, nos permite trascender las miradas simplistas y binarias centradas en la lógica de “víctimas” y “victimarios” en los términos propuestos por Rodríguez Alzueta (2020a) y percibir las violencias y las muertes, en tanto horizontes de posibilidades no sólo de quienes desempeñan la labor policial (tal como lo muestra Maglia, 2020) sino también de los jóvenes, ambos provenientes de sectores populares. Nos referimos, entonces, al uso de la fuerza por parte -en general- de varones, de barrios populares, en un caso, con la posibilidad de acceder (por motivos ajenos que exceden el presente análisis) a un empleo formal en la fuerza policial y en el otro no. Afirmar esto no implica caer en lógicas totalmente cuestionables como las de “la teoría de los dos demonios”⁷⁸, es decir, a la concepción

⁷⁸ La “teoría de los dos demonios” es uno de los enunciados políticos empleados para hacer referencia al pasado de violencia política de los años setenta del siglo XX de mayor fuerza y circulación en la Argentina. El enunciado resulta totalmente cuestionable por equiparar las formas de violencia estatal a las perpetradas por los grupos de izquierda civiles.

según la cual se realiza una equiparación entre ambas violencias, de las responsabilidades entre unos y otros, y de la simetría de fuerzas y/o de métodos, que asimismo implica partir de cierta situación de exterioridad de la sociedad en el conflicto, presentada como ajena, inocente o víctima de esa violencia (Franco, 2014).

Es decir, no implica equiparar formas de violencia totalmente disímiles sino percibir las violencias de Estado inscriptas en los territorios y sobre poblaciones que no permanecen inmóviles frente a las vulneraciones de derechos que los atraviesan desde su nacimiento y las injusticias sociales que encarnan, en tanto *residuos humanos* de un sistema consumista excluyente y desigual (Bauman, 2012), y a percibir los efectos sobre sus propias trayectorias y también sobre las de aquellos que detentan el uso de la fuerza “legítima”, habitualmente varones, procedentes de sectores populares, con los rangos de menor jerarquía -y, por ende, menores ingresos- en la fuerza de seguridad.

Todo ello, en un contexto en el que -a diferencia de lo que ocurre con el personal de las comisarías- *la proporción entre muertos y heridos civiles en relación a las del personal policial cambia contundentemente al analizar el caso del CPB*. Al analizar los datos del “Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego”⁷⁹ de la Subsecretaría de Planeamiento y

⁷⁹ De acuerdo a la información disponible en los informes anuales del Programa, los datos fueron elaborados a partir de la información recogida por cada Institución, con supervisión del Programa, de todos los hechos con uso de armas de fuego en los que participó personal de cada una de ellas. El período observado es desde el 1 de enero del 2012 al 31 de diciembre del año 2014 y da cuenta de los hechos ocurridos en todo el país. Se definen estos sucesos como “todo hecho en el cual hubiera disparos de armas de fuego producidos por o en contra de personal de los Cuerpos Policiales o de las Fuerzas de Seguridad, haya o no heridos o fallecidos a consecuencia de dicho suceso” (Res. MS 1069 del 14 de septiembre del 2012).

Formación, correspondientes a los años 2012, 2013 y 2014⁸⁰, es posible observar que, cuando se analizan los hechos totales con uso de arma de fuego en la PFA, mientras las muertes de civiles superan en un 67% a las del personal policial (con 201 víctimas civiles y 40 de la fuerza), en el caso específico del CPB las muertes de civiles son superadas por un 56% (registrándose 7 víctimas civiles y 2 del CPB). En relación a los heridos en este tipo de hechos con uso de arma de fuego, mientras las víctimas civiles superan en un 28% a los lesionados en la PFA (con 495 víctimas civiles y 278 de la fuerza), en el caso del CPB la relación se invierte incrementando los heridos entre el personal policial (registrándose 8 heridos civiles y 10 del CPB).

1. Personal policial (total PFA y CPB) y civiles fallecidos o heridos en hechos con uso de arma de fuego*. 2012-2014. Rep. Argentina. En valores absolutos y porcentajes.

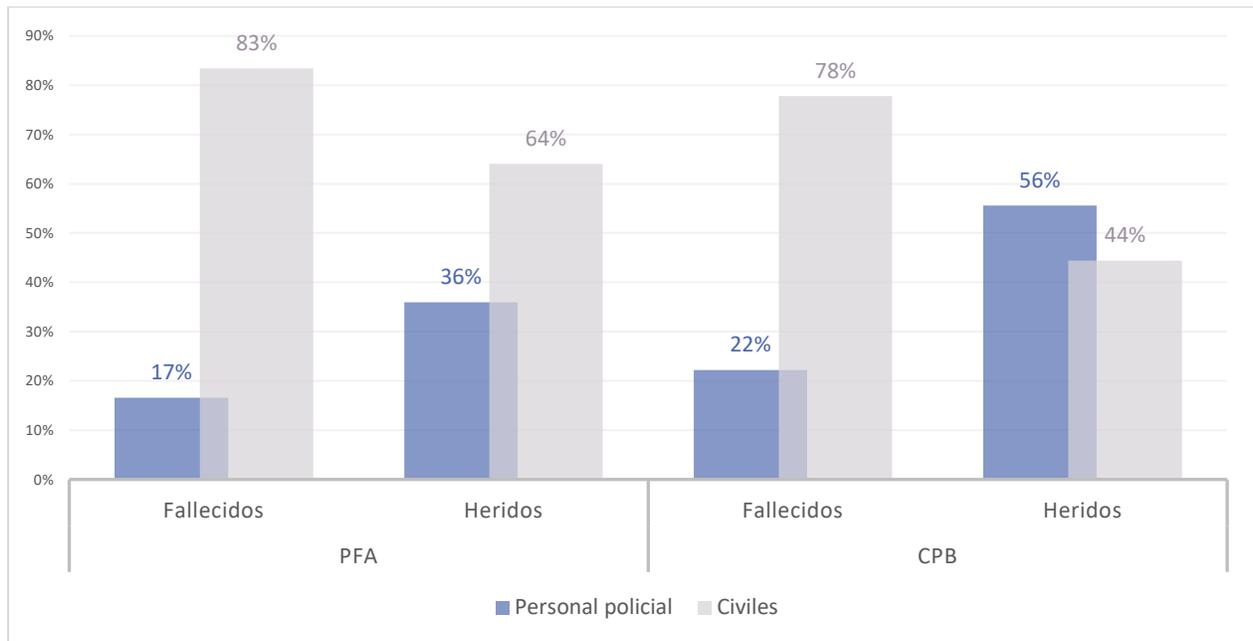
		Total PFA		CPB	
		Valores abs.	%	Valores abs.	%
Fallecidos	Personal policial	40	17%	2	22%
	Civiles	201	83%	7	78%
	Subtotal	241	100%	9	100%
Heridos	Personal policial	278	36%	10	56%
	Civiles	495	64%	8	44%
	Subtotal	773	100%	18	100%

(*) Nota: Se incluyen tanto los hechos registrados en servicio como aquellos, habitualmente mayoritarios, que tienen lugar fuera de servicio.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego de la Subsecretaría de Planeamiento y Formación, Ministerio de Seguridad de la Nación (información correspondiente a los años 2012, 2013 y 2014).

⁸⁰ No se incluyen los casos del 2015 por dificultades de acceso a dicha información tras el cambio de gestión en diciembre del 2015.

2. Personal policial (total PFA y CPB) y civiles fallecidos o heridos en hechos con uso de arma de fuego. 2012-2014. Rep. Argentina. En porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego de la Subsecretaría de Planeamiento y Formación, Ministerio de Seguridad de la Nación (información correspondiente a los años 2012, 2013 y 2014).

Por otra parte, al analizar la distribución de los fallecidos y heridos en la fuerza según jerarquía se confirma, en ambos casos, que las víctimas corresponden a los rangos inferiores de la escala jerárquica del escalafón de suboficiales (mayoritariamente, agentes, y, en segundo lugar, cabos) que, tal como se mencionó, constituyen los de menores ingresos y -tal como lo muestra Maglia (2020)- las jerarquías que distinguen a los policías en vida parecen perdurar tras la muerte, dado que el subsidio cobrado por los familiares también se encuentra sujeto a la escala jerárquica y la antigüedad en la fuerza⁸¹.

⁸¹ De acuerdo a los datos del Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego de la Subsecretaría de Planeamiento y Formación, Ministerio de Seguridad de la Nación (información correspondiente a los años 2012, 2013 y 2014).

El contraste entre la situación registrada en la PFA en su conjunto en relación a lo ocurrido en el caso específico del CPB -respecto de la relación entre fallecimientos y heridos de civiles/personal de la fuerza- también se confirma a partir de la información cualitativa relevada a través de entrevistas y observaciones.

Los relatos coinciden en señalar que el personal de las comisarías de PFA se caracterizaba por sus prácticas violentas, abusivas y represivas. Algunos relatos también señalan que este tipo de prácticas abusivas como habituales entre el personal de la entonces Policía Metropolitana⁸² y la Gendarmería Nacional⁸³. Si bien en los relatos también se advierten limitaciones y se realizan críticas al CPB, las mismas giran en torno a otro tipo de cuestiones que desarrollaremos en los próximos apartados. En relación a las prácticas abusivas y el uso irracional de la fuerza, se enumeraron situaciones -sobre todo en la villa 20 y en la 31 / 31 bis- de violencia hacia jóvenes principalmente en los momentos iniciales de despliegue en el barrio, que luego -de acuerdo a los testimonios de las personas entrevistadas- fueron reduciéndose:

El año pasado la actitud de ellos era represiva en relación a que cualquier pibito que andaba en la esquina fumando o lo que fuere venían y los metían. Nosotras como estamos justo en el pasillo, hubo tres episodios de que los metían y a la hora,

⁸² Cabe hacer referencia, respecto de las prácticas de la Policía Metropolitana, al relato de una vecina del barrio Padre Carlos Mugica (ex villa 31/31 bis): “Era de la Metropolitana pero estaba desuniformado, solamente tenía el pantalón y la bota. Era la una de la noche, más o menos, estaba acostado un pibe enfrente de mi casa, un pibe de doce años, en ese momento seguro que estaba re drogado el pibe, estaba acostado y lo quiso levantar. El otro no se levanta, entonces, le pateo. Yo vi eso y salí de mi casa, lo enfrenté y, encima, él me hace la denuncia a mí. Lo enfrenté y le dije. Y cuando me enfrenta llamo y acá los vecinos, todos los vecinos muchas veces estamos de acuerdo en eso, que nadie viene a golpear a los pibes. Son chiquitos y, a pesar de que estén adictos, son culpa prácticamente de ellos, porque ellos no atajan a la gente que está vendiendo, a la gente que está...”

⁸³ Por parte de vecinas que habían vivido o trabajado en barrios comprendidos en el Plan Unidad Cinturón Sur.

de día... De noche, Ana que después lo va a comentar, vivenciaba otras cosas. Entonces, los metían a los pibes, los resguardaban y los fajaban. Entonces, cuando dos veces nos tocó salir y verlo y le decíamos que no tenían ningún derecho a pegarles se quedaban muy enojados con el palo así, temblando, y se terminaban yendo (María Eugenia, villa 20, "Lugano").

El fragmento citado hace referencia a la "actitud represiva" propia del primer año de despliegue de la fuerza, relatando situaciones de violencia y agresiones hacia "los pibes". Las mujeres entrevistadas no permanecían pasivas ante este tipo de situaciones sino que enfrentaban al personal policial para que las prácticas violentas cesaran y para lograr cierta reflexión o cambios en las prácticas policiales.

En la villa 15 los relatos también dieron cuenta de esta situación de enfrentamiento inicial, de "guerra total" ante las provocaciones e insultos de los jóvenes:

H2: Acá se ha visto que, por ejemplo, supongamos pasa y si los chicos los insultan los insultan y no pueden hacer nada. ¿Me entendés? No pueden hacer nada... Ni siquiera...

H3: Igual, al principio era una guerra total. Al principio era guerra total.

H1: ¿Porque los chicos le hacían frente?

H3: Ellos sacaban el arma, balazos... La guerra total. Era la guerra total.

H1: ¿Y ellos hacían uso de la fuerza cuando se enfrentaban?

H3: Sí, ahí sí (María y Ariel, villa 15, "Ciudad Oculta")

En el barrio Padre Carlos Mugica (villas 31/31 bis) también se dio cuenta de prácticas conocidas como de “verdugueo” hacia los jóvenes: “a los trabajadores, a los pibes de doce o trece años los molestan. Ellos van y los ponen contra la pared por malvestirse, por el gorro o por lo que ellos quieran”.

No obstante, al mismo tiempo se identifica al CPB en tanto una policía “mediadora”⁸⁴ y los relatos de prácticas aberrantes de otras fuerzas o dependencias de la PFA contrastan significativamente con el tipo de hechos de violencia que tienen como protagonistas a integrantes del CPB. Los testimonios dan muestras del tipo de prácticas abusivas del personal de comisarías, que ilustran cómo opera el mito de la “guerra contra el delito” para desplegar una verdadera “guerra contra la pobreza”, contra los jóvenes pobres de barrios vulnerables. Los relatos no sólo dan cuenta de las violencias y hostigamientos cotidianos, del “verdugueo” policial sino también de homicidios motivados por un profundo odio al pobre, al marginal, al *residuo humano* que es preciso eliminar:

Antes venían los de las comisarías. ¿Viste la 52 y la 48? Y estaba la brigada, te estoy hablando de unos quince años atrás más o menos, acá en la villa. Pero en la brigada estaba este policía que mató a muchos chicos. Le decían El Loco 22, después terminó preso. Él trabajó acá y no sabés lo que era. Mataba a los jovencitos. Está bien, se drogaban, robaban, robaban a gente... Pero él los mataba sin llevárselos presos. Y a la noche era una cosa... En la Brigada había uno que le decían El Larguirucho, El Concheto, El Loco 22... Era un grupito, pero era uno más asesino que

⁸⁴ Aspectos que desarrollaremos en los próximos apartados.

otro. Ah, y El Percha. Fue el que hasta hace poco mató a un muchacho. [...] Mató a un chiquito de hace tres cuadas. Fuimos a hablar con las familias y había sido él el que había estado hace quince años atrás que había matado a un montón de chicos, todavía seguía trabajando. Lo retiraron de Lugano pero después siguió trabajando. Cuando pasó todo ese tiempo después ahí sacaron las comisarías. Y empezaron a entrar los patrulleros, así, pero ya a la 48 no pertenecíamos más. Manejaba la 52 nada más, que es la que está en el monoblock. Pero también era un poco todo lo mismo: el arreglo con los transas, le pegaban a los chicos que compraban y no metían presos a los que les vendían. Eso que como con el tiempo fue pasando, como que se fue acomodando más el negocio de la policía con los narcos acá (Ana, barrio 20).

Sabés que esa noche estaban drogados los policías, estaban re borrachos, drogados, en la madrugada fue. La pibita esta salió de ahí de la bajada de [Inaudible] por la espalda le tiraron. Pero ellos dicen que la confundieron con las pibas que ellos mandaron a comprar y les cagaron la plata. Ellos estaban con dos chicas de acá del barrio, las mandaron a comprar drogas. Las pibitas no vinieron más, que eran la Jessica y la hermana. Las mandaron a comprar droga y no vinieron más. Y ellos salieron re locos a buscarla con el revólver y la vieron a la chica ésta embarazada y le tiraron por la espalda (Manuela, barrio 20).

La última cita, que da cuenta de una situación de corrupción del personal de la comisaría que se encontraban custodiando un domicilio y del disparo “por la espalda” a una joven embarazada, da cuenta del tipo de atrocidades e impunidad que caracterizaba a la fuerza.

Entrevistadas que vivieron o trabajaban en barrios comprendidos en el “Plan Unidad Cinturón Sur” también daban cuenta del hostigamiento, los abusos y la corrupción por parte de la Gendarmería Nacional, de las expectativas iniciales que respondían al mito de incremento de la seguridad con la presencia de la fuerza, y de su posterior decepción:

Nosotras laburamos mucho en Soldati, y algunos pensamos ‘Bueno, ahora por suerte llega Gendarmería’. Pero peor porque antes por lo menos estábamos solas. [...] Pero se los criminaliza más, se los expulsa más todavía [*refiriéndose a los jóvenes de los barrios*] (Manuela, barrio 20)

En relación al CPB, las entrevistas no permitieron dar cuenta de atrocidades semejantes, aunque sí hubo coincidencias en que -principalmente en el momento inicial de despliegue del cuerpo-, sí presenciaron actos de provocación e incitación a jóvenes de los barrios en tanto estrategia considerada válida -por el personal policial- para “hacerse respetar, ejercer y hacer ostentación de la autoridad:

Pero el uso de la fuerza era para decir ‘Nosotros somos policías, aquí estamos, respétennos’. Pero realmente no consiguieron con la fuerza hacer que se los respeten, entonces, tuvieron que bajar decibeles. Ponele, a mí me pasó un hecho particular: estaba tomando cerveza Pedro, acá, y lo primero que hizo el policía fue patearle la cerveza a Pedro. Le pateó la cerveza a Pedro, Pedro los corrió por esta calle, hasta allá donde es la comisión y se metieron adentro. Y Pedro le tiraba piedras, les insultaba y los pibes, y ellos nada, ahí adentro. O sea, lo que hacían era para molestar, no es que hacían para decir ‘Bueno, ejerzo fuerza o autoridad policial’. Era para molestar. ¿Me entendés? (Ariel, barrio Ciudad Oculta).

Este tipo de incidentes dan cuenta, por un lado, de la persistencia de prácticas de “verdugueo”. Si bien no fue posible profundizar en torno a este hecho mediante testimonios policiales que permitieran brindar más elementos para el análisis del caso puntual, el trabajo de campo permite hipotetizar que el control respecto del uso de la fuerza puede haber influido en que, ante la reacción de “Pedro”, el personal policial, en lugar de responder con más violencia, se haya visto obligado a evitar el conflicto, respondiendo a los lineamientos y marcos de actuación del cuerpo:

Ellos roban y se meten por el pasillo, yo les digo, no los tenés que perseguir 200 mts. Porque ellos parece que hicieran “parkour”, no los persigan, no salten, entren en las casas, porque a la gente no le gusta (subcomisario, barrio “Ciudad Oculta, villa 15).

Incluso entrevistadas del barrio Ciudad Oculta y NHT del Trabajo señalaron que los jóvenes estaban más preparados e incluso “mejor armados” que la policía y que resultaban más habituales las lesiones y muertes entre policías que entre los jóvenes.

No sé usted, pero yo hablo muy seriamente en este tema porque... Es más, los chicos que están dentro del barrio están mejor armados que la policía.

H1: Entonces ¿vos pensás que es más frecuente un policía muerto que un pibe?

H2: Sí...

H4: Sí, porque los mismos pibes [...] saben cómo caminan, saben dónde paran, dónde pueden estar, en qué comedor pueden estar (Paula y Solange, NHT del Trabajo, en relación al trabajo del personal policial del barrio “Ciudad Oculta”).

Los entrevistados que desempeñaron funciones en algunos barrios no urbanizados con mayores niveles de violencia en el espacio público, tal como la Ciudad Oculta (villa 15), plantean -en consonancia con el relato de las vecinas citado anteriormente- que resulta habitual para ellos recibir “botellazos”, disparos, dentro de la villa, asociados, más que con su actuar individual, con su pertenencia a esta institución deslegitimada y constituida en el “otro” enemigo:

H1: ¿Y cómo suele ser el trabajo en el territorio? ¿Suelen tener enfrentamientos?

H2: Sí. Casualmente acá la semana pasada hirieron en el hombro a un oficial, que ahora pasó a licencia. Porque cuando entramos no pasa nada, pero cuando estamos saliendo, en el cuatriciclo, ahí es cuando aprovechan a disparar. Y a veces suelen haber bastantes disparos, pero por suerte tienen mala puntería (oficial, barrio 20).

El personal de conducción de este barrio (“Ciudad Oculta”, villa 15) señalaron que la principal problemática a la que se enfrentaban en tanto jefes de sección era la de motivar al personal que era víctima de agresiones, para que continúe prestando servicios en el Cuerpo:

Por más que, te digo, yo en los últimos 35 días tengo 7 suboficiales heridos por piedrazos, botellazos, gratis. Ir caminando por un pasillo y recibir un botellazo y darte vuelta y no lo tenés más. Es un trabajo darle la confianza y la entereza al personal para siga en sus funciones (Subcomisario, Villa 15).

Las detenciones dentro del barrio son consideradas como unas de las situaciones que generan mayores resistencias por parte de los familiares y vecinos y que expone al personal a

hechos de violencia. Por este motivo, un subcomisario indica que las detenciones las realizaban fuera del barrio mediante el procedimiento que ellos denominan “chupada del detenido”:

Es un trabajo, ojo que es un trabajo muy fino. Entonces, qué pasa. Nosotros lo sacamos de ahí, lo subimos al patrullero –como la clásica “chupada del detenido”, como decimos nosotros- lo sacamos, al procedimiento lo hacemos en la avenida y si vemos que se nos acerca la gente al procedimiento lo hacemos acá. Obviamente con intervención del juzgado, el juzgado sabe que extrajimos el detenido para asegurar el personal policial. Yo en lo que va del año sé que desde que inició “la barrial” hubo uno muy grave que lo tiraron del 3er piso, persiguiendo un detenido se subió a una obra en construcción y en el 3er piso cayó más o menos 8 mts. Y tuvo múltiples facturas expuestas... gracias a dios ese fue el único grave. Tengo más o menos 68 heridos desde que inició la barrial. No te digo el que termina con un moretón sino el que tiene que pedir carpeta médica por heridas graves (subcomisario, villa 15).

Sin embargo, las situaciones en los barrios no son homogéneas, las particularidades locales sumadas a la de la conducción y el personal policial, imprimen características distintivas. En el barrio 20, por ejemplo, los relatos han dado cuenta de un mayor número de situaciones con víctimas “civiles”. A modo de ejemplo, durante una tarde de entrevistas en la seccional del barrio, el jefe recibió una llamada que confirmaría fallecimientos de dos adolescentes:

Anoche tuvimos un conflicto entre la manzana uno y dos, que terminó con un fallecido y dos lesionados [*luego recibiría una llamada que le confirmaría la muerte de otro de los heridos*]. Son los tres menores. Dos son los hermanos Ríos, que son los que están metidos en todos los conflictos del barrio (Subcomisario, Villa 20).

Las entrevistas en profundidad con los jefes permitieron identificar perfiles distintos, que en la práctica involucran lineamientos más o menos claros en términos del uso de la fuerza, más allá de que se analicen contextos en permanente cambio, prácticas circunscriptas a coyunturas concretas, específicas, dinámicas.

3.3. Proximidad y cercanía ¿para ser “parte del paisaje”?

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, el CPB se caracterizaba por ese patrullaje a pie, diario, permanente, en esos barrios con situaciones extremas de vulneración de derechos. De acuerdo a los relatos de funcionarios políticos y la conducción policial, esto se contemplaba como la “punta de lanza” del cuerpo, el gran diferencial con respecto al accionar tradicional de las comisarías, represivo y reactivo, que se activaba como respuesta ante hechos determinados (ej.: denuncias de hechos de gravedad que requieren el ingreso de la policía al barrio, allanamientos, etc.). En contraste con este tipo de prácticas tradicionales del personal de

comisarías en estos barrios, la presencia permanente se concebía como condición de posibilidad para realizar intervenciones preventivas en lugar de reactivas y de generar ese vínculo de confianza necesario para reducir la violencia en los barrios:

Todos los procedimientos que se realizan en esta zona, automáticamente, en menos de 10 minutos se juntaron 20 personas y te empiezan a tirar piedras. Y por qué. Porque se conocen, se conocen entre ellos. Porque entonces es todo un trabajo largo y cada vez que acá se toman las novedades se les habla 10 o 15 minutos, se les pregunta qué pasó. Qué tuviste hoy. No mire, hubo una incidencia por ruidos molestos –la típica- y desde arriba nos tiraron un baldazo de agua [...]. A ver, si te pasó eso es porque de alguna manera los tipos están alterados. Bueno, le digo, por qué no volvés a la hora, o a las 10 de la mañana, o vuelve tu relevo, capaz que el tipo te va a atender mejor. Como estamos adentro, eso es “la punta de lanza” como le digo yo (Subcomisario, barrio “Ciudad Oculta”, villa 15).

El relato del jefe de sección da cuenta de esa presencia sostenida en el territorio, esa cercanía, condición de posibilidad para construir un vínculo de confianza para dar lugar a otro tipo de intervenciones que, en algún punto, tienen que ver con esa “vuelta” a la comunidad perdida por el anonimato de las grandes ciudades, que Simmel (1903) consideraba el germen de una existencia despojada de los sentimientos y los lazos afectivos, condición necesaria -pero no excluyente- para la pérdida de empatía con el otro, que desata el proceso de *otrficación* descrito por Jock Young (2012) y produce el desinterés por la vida ajena.

Continuando con esta idea, el entrevistado asocia esta idea de “comunidad” al hecho de tirar piedras al personal policial: “te empiezan a tirar piedras [...] porque se conocen entre ellos”.

Retomando el planteo de Young (2012) en relación al deseo de comunidad defensivo propio de la modernidad, donde la “comunidad” se crea por oposición a un “otro”, que puede ser el canalizador de todos los males de la sociedad, el “chivo expiatorio”. Esto no aplica únicamente a la imagen del “joven delincuente” (Binder, 2004; Rodríguez Alzuelta, 2014) sino también a la imagen que se crea respecto de la institución policial, cuando la “comunidad” o las “organizaciones sociales” necesitan confrontar con ese otro que nos remite a las peores prácticas de las dictaduras militares. Por eso, “tiran piedras” porque la policía funciona como un mecanismo activador de ese sentimiento de comunidad. Para romper con ese proceso, es necesario acortar la brecha entre unos y otros para permitir que la “comunidad” empatice con la “policía”. Empezar a reconocer a la policía como parte de esa “comunidad” o “sociedad” constituye una condición sine qua non para que ello ocurra⁸⁵.

La policía de proximidad o “comunitaria” necesariamente debe procurar lograr esa *cercanía* posibilitante de la *empatización* necesaria para romper con el proceso de *otrificación* en los términos concebidos por Young (2012). Ello requiere de un esfuerzo adicional por parte del personal policial porque ya no se trata únicamente de recorrer el barrio y/o actuar ante hechos de flagrancia por presunta comisión de delitos sino también de emplear el tiempo restante en el despliegue de estrategias para el estrechamiento de los lazos con los “vecinos”, en “volver a la

⁸⁵ Cabe mencionar al respecto la experiencias interesantes llevadas adelante en las ciudades de San Carlos de Bariloche y Viedma, en el marco del Programa “Oportunidades desde el Barrio”, de prevención social y comunitaria de las violencias, que incluyó estrategias tendientes a reducir la conflictividad entre “los barrios” (periféricos, vulnerables) y “la policía” (es decir, el personal “de calle” de la Policía de la Provincia, con jurisdicción sobre esos barrios), que incluyó instancias de diálogo y reflexión entre personal policial, organizaciones sociales, equipos de diferentes agencias “civiles” del Estado; así como otras estrategias que involucraron la participación de personal policial -ya no en su rol de policías sino en tanto “vecinos”- en los talleres sociolaborales y socioeducativos dirigidos a los y las jóvenes del barrio.

hora" a golpear la casa del vecino que tiró las piedras. Para ello resultan fundamentales las herramientas de diálogo y comunicación verbal y no verbal del personal policial o, de lo contrario, los intentos pueden generar efectos contrarios a los deseados. Tal como vimos en los capítulos anteriores, estas cuestiones habían estado muy presentes al momento del diseño, de la conformación y de la formación del cuerpo.

Sin embargo, cuando esa "cercanía" se produce pero sin dar lugar a esas intervenciones posteriores tendientes a desarticular las tramas de violencia y delito, el personal policial termina siendo "parte del paisaje" de violencia, injusticia social, de derechos vulnerados. Las entrevistas coinciden en este aspecto y muestran que -luego del proceso inicial de conflicto y resistencias- el personal se adaptó, se integró al barrio, pero como "un vecino más", sin que ello fuera asociado de un abordaje proactivo y preventivo de las conflictividades:

[...] todo sigue igual. O sea, el vecino que tira tiros sigue tirando tiros, el vecino que roba sigue robando, el vecino que consume y vende sigue vendiendo y consumiendo. O sea, no cambió nada, no hay ningún cambio en eso. La policía resultó ser uno más del barrio (Claudia, Ciudad Oculta).

H2: Y, tenés que tener cuidado... Hay robos cada dos por tres... Vos tenés que tener cuidado con la cartera porque... Acá nos viven robando permanentemente, a las maestras también....

H1: ¿Y la policía?

H2: La policía, es como si no estuviera... Los chorros chorean cuando ellos no están. Se van, dan vuelta la esquina, y salen a chorear... (Paula, NHT del Trabajo, en relación a prácticas del CPB en barrio "Ciudad Oculta).

La policía (refiriéndose al CPB) “es como si no estuviera”. Si bien, tal como referíamos en el apartado anterior, las prácticas de este cuerpo se distinguían sustancialmente de las violentas y abusivas propias del personal de comisarías, los relatos coinciden en señalar que “es como si no estuviera”, “la policía resultó ser uno más del barrio”, “la policía que tenemos acá es [...] de juguete”, dando cuenta de su esterilidad, ineffectividad frente a los conflictos y la criminalidad del barrio.

No, maltratarte a vos, así si vas y le hablás normal no te maltratan. Lo que pasa es que no hacen caso. Si vos tenés un semimuerto ahí y la ambulancia no puede llegar, no puede venir ellos no hacen nada. Esa es la diferencia. ¿Para qué te sirve un destacamento donde hay tres policías durmiendo mientras al resto le está pasando un montón de cosas? O cuando hay problemas de pareja, por ejemplo, que se están matando. O la criatura está matando a la madre a patadas el otro no aparece. Son cosas mínimas que podrían haber evitado pero no lo hacen.

H1: ¿Y no los pueden llamar?

H2: No, tenemos que ir directamente al destacamento, traerlo... Si quiere venir, porque si no directamente te dice ‘No, yo no me puedo mover de acá. Yo no tengo forma de moverme de acá, no puedo hacerlo.’

H1: ¿Y no llaman para pedir refuerzos al personal de la comisaría?

H2: No, a la noche, a la madrugada, cuando existe la necesidad no aparecen. O directamente abandonan ese momento y después al día siguiente aparecen y dicen Uh ¿qué pasó? Ellos nos preguntan a nosotros. Es una tontería (Celia, barrio Padre Carlos Mugica -ex villa 31 y 31 bis).

Los relatos, principalmente aquellos del barrio Ciudad Oculta, asocian este fenómeno a su carácter de “policía mediadora”:

Es una fuerza mediadora, que media, no puede ejercer autoridad en el barrio, está para mediar, nada más que para ello. Ellos no tienen autoridad de ejercer ante un conflicto dentro del barrio. [...] Es una policía que está como presencia de uniforme, nada más. Es como los benditos, benditos ¿cómo se llaman? patrulleros que estaban vacíos y que se paran en determinados lugares (María, Ciudad Oculta).

Al indagar respecto de esta mencionada falta de autoridad para ejercer ante los conflictos del barrio, las vecinas indicaban que eso era algo que se había aclarado desde las primeras reuniones a las que habían sido convocadas cuando se anunció el despliegue de este cuerpo en el barrio:

No hacen nada porque se nos aclaró que iba a ser una policía mediadora (María, Ciudad Oculta).

Cuando vos vas y los buscás con algún problema no aparecen, porque supuestamente ellos no están capacitados para eso (Celia, barrio Padre Carlos Mugica -ex villa 31 y 31bis).

De acuerdo a las fuentes se había indicado que se iba a tratar de una “policía mediadora” que no iba a tener competencias para detener, para recibir denuncias, para investigar la comisión de delitos en el barrio.

A continuación, desarrollaremos aspectos que -a partir del trabajo de campo- surgen como las principales causas de este fenómeno: por un lado, una cuestión operativa vinculada a

las competencias del CPB y, por otro, un aspecto más estructural asociado a la aporofobia o el rechazo generalizado a la pobreza propio de nuestras sociedades de consumo actuales, que impone barreras al trabajo comprometido para resolver y mejorar las condiciones de vida en estos barrios.

3.4. Competencias y articulaciones entre “nueva” y “vieja” policía

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, las personas del Ministerio de Seguridad que idearon el CPB, tomaron ciertas decisiones clave que repercutirían sobre las prácticas del cuerpo, tales como el hecho de que no dependieran de las comisarías -procurando que tengan independencia de ellas y que, de esta forma, pudieran romper con las prácticas corruptas y abusivas que las caracterizaban- pero que, pese a ello -por no tener competencias sobre la toma de denuncias, detenciones, ni sobre la etapa sumarial o de instrucción del proceso penal o contravencional-, dependieran de las comisarías para toda la actuación administrativa y judicial que involucra una denuncia o intervención ante un hecho delictivo. Esto involucraba replicar la lógica de funcionamiento que signó la distribución de funciones entre Gendarmería Nacional o Prefectura Naval Argentina y la Policía Federal Argentina, en el marco del Operativo o Plan Unidad Cinturón Sur. Sin embargo, en este caso no se estaba ante dos fuerzas de seguridad distintas sino entre distintas dependencias de una misma institución.

Esto se transformó en un “cuello de botella”, en un importante condicionamiento, en una instancia más que impedía la intervención oportuna, temprana y, por ende, eficaz del cuerpo. Todo esto, por un lado, porque involucraba -ante cada hecho o situación que ameritaba la actuación de la fuerza- dar intervención al personal de la comisaría -con todo lo que ello implicaba- y que las denuncias no pudieran radicarse en los propios destacamentos del CPB sino que igualmente tuvieran que efectuarse, fuera del barrio, en la comisaría jurisdiccional. A continuación se incluye un fragmento del relato de un subcomisario que explica claramente el proceso que tenía lugar dada esta distribución de competencias sobre un mismo territorio, donde también la disponibilidad de recursos (tales como patrulleros y cantidad de efectivos policiales) era otro factor que ameritaba delegar el proceso de detención o intervención ante una denuncia, en las comisarías:

El problema es entender el trabajo nuestro [...] Mirá, de a poco, con la 48 [*las diferencias*] se fueron limando. Es el tema de la jurisdicción. Por ejemplo, yo te explico. Y todo esto consensuado con la gente del Ministerio, ¿eh? O sea, por más que tengamos competencia las 24 hs en cualquier parte del país, la jurisdicción es donde nosotros trabajamos en ese momento. Una cosa es la jurisdicción y otra la competencia. Ahora, lo que es la villa, nosotros tenemos puertas adentro de las avenidas Piedra Buena, Eva Perón, la calle Santander. Qué pasa, por ejemplo, a veces hay un accidente de tránsito sobre Piedrabuena. Viene un patrullero de la Comisaría y hace la primera intervención y te dice, ah, no, ahora tienen que intervenir ustedes.

En otro barrio, en jurisdicción de la 42 pasa lo mismo. Pero qué pasa, si yo le tengo que decir al rondín que tenga que intervenir en el hecho, te quedas sin los hombres.

Tienen que llevar a los detenidos a la comisaría, le toman declaración, son dos o tres horas que se pierden. Para eso tenés que tener otro móvil, nosotros tenemos uno.

Lo nuestro es adentro del barrio. Y, ojo, no exclusivo. Porque a veces entran las llamadas por el 911, directamente responde el móvil de la comisaría 48, por un hecho cerca de las entradas, y entonces capaz que directamente con rapidez llegó el móvil y no llegó el trinomio. Eso puede pasar. Pero te diría que en el 80% de los delitos trabajamos nosotros, dentro de la villa 15 trabajamos nosotros. Y la modalidad es más, te diría, amigable. Yo no busco que [...]. Nosotros vamos con el detenido, con el patrullero nuestro, con las actas, todo. Lo único que no tenemos oficina judicial en ninguno de los barrios, vamos a la Comisaría. Pero nosotros nos hacemos cargo de todo. Lo vemos al jefe de servicio, nos acercamos, le contamos lo que pasó, hacemos la consulta con el Juzgado, hacemos el sumario y cuando terminamos le entregamos todo a la Comisaría. Acá tenés el sumario, acá está el detenido. Y, a partir de ahí, la instrucción la hace la Comisaría (Subcomisario, barrio Ciudad Oculta, villa 15).

Ahora bien, para el personal del CPB este proceso no implicaba sólo una “instancia burocrática más” sino también lo forzaba a *articular* con las comisarías, con las tensiones que existían habitualmente entre unos y otros, teniendo en cuenta que el CPB constituía un cuerpo “nuevo” creado “por el Ministerio” -en palabras del propio personal policial. Las tensiones y conflictos entre unos y otros reducían las articulaciones o incrementaban su ineficacia:

Y nosotros tenemos problemas con los de las comisarías. Parece mentira, al final nos terminamos llevando mejor con los gendarmes que con los de nuestra propia

fuerza. Los de la comisaría nos dicen que ‘somos del Ministerio’. Encima les hacemos el laburo, el jefe de servicio entrega en bandeja todo, las actas de secuestro... hasta hace la consulta con el juzgado desde el lugar *[del hecho]*. Lo que pasa es que cuando lo hacen ellos, lo hacen mal. Le dicen cualquier cosa al juzgado, ponen cualquier cosa. Así que terminamos nosotros haciéndoles el laburo. Pero igualmente se quejan (Subcomisario, villa 20).

En relación a la intervención del CPB para desarticular otro tipo de tramas delictivas tales como la “venta de drogas”, la habitual distinción entre las tareas de “prevención” y las de “investigación” que existe en las instituciones policiales, ya suele imprimir una dificultad de reducir la brecha entre el conocimiento sobre las dinámicas delictivas propio del personal “de calle” y el saber propio de las áreas de investigación judicial, donde la comunicación y articulación entre unas y otras suele ser nula o muy reducida⁸⁶ -más allá de aquella que pueda generarse dados los vínculos personales entre personal que presta estas diferentes funciones en la fuerza. Si bien constituyen prácticas con su especificidad que merecen ser distinguidas en tanto funciones distintas, cuando la práctica preventiva no aporta a la investigación, esta disociación entre la prevención e investigación abona los conocidos planteos y reclamos de vecinas/os/es tales como

⁸⁶ En mi experiencia de gestión en áreas civiles a cargo de o en vinculación con personal de fuerzas de seguridad o de una policía provincial tal como la de la de Río Negro, pude observar que -a las lógicas de trabajo compartimentado propias de toda institución burocrática- se suma la habitual desconfianza, secretismo y confidencialidad que signa a las áreas vinculadas a la investigación judicial, que atenta contra la generación de vínculos -ya no personales sino institucionales- con áreas dedicadas a la prevención, para la obtención de información que aporte a las investigaciones. Ello no sólo de cara a mejorar los resultados del proceso investigativo-judicial sino también a los fines de que el conocimiento obrante en las áreas dedicadas a la “prevención” no se transforme en naturalización -en el mejor de los casos- o connivencia o complicidad -en el peor de ellos- con las tramas delictivas.

“la policía sabe quien vende pero no hace nada”, “detienen al que consume pero no al que vende”.

En el caso del CPB también tenía lugar esta habitual distinción y disociación entre la “prevención” y la “investigación”. El CPB debía relevar los presuntos hechos que requerían ser investigados por las brigadas de investigaciones y remitir los correspondientes informes al área de Inteligencia Criminal de Drogas:

Nosotros, a ver, nosotros no podemos abrir una puerta, entrar a una casa con un lanzallamas y romper la puerta porque hay una denuncia de venta de droga. Eso se maneja, nosotros hacemos informes internos que van al área de Inteligencia Criminal de Drogas e interviene una Brigada. Nosotros intervenimos sobre lo que es el espacio público. Con lo otro, más que hacer informes y marcar bien, sacar fotos y enviar lo que tenemos que enviar, no podemos hacer. Porque somos una policía más de prevención y pacificación que de investigación (Subcomisario, villa 15).

Las relaciones del CPB con otras áreas de la PFA muchas veces se distendían o se hacían más fluidas por la preexistencia de vínculos personales entre sus miembros, más que por lógicas institucionales, tal como lo advertían los subcomisarios de las secciones del barrio Padre Carlos Mugica (villas 31 y 31 bis) y Sarandí, donde se hacía referencia a las buenas relaciones personales con las autoridades de las comisarías de la jurisdicción, que permitían mejorar la articulación:

Y la relación es buena. Habida cuenta de que el jefe de la comisaría 16 es amigo personal mío. En la 18, el comisario es un muy buen muchacho. El segundo jefe es amigo mío y compañero de promoción también. Y el comisario de la 8, pasa

exatamente igual. El comisario de la 8ª era inspector y yo ayudante. El segundo jefe de él es compañero mío también. Así que la relación es buena no sé si por eso o porque el trabajo es ordenado, es puntual. Aquí saben que cuando tienen una intervención no van y tiran todo allá. Si hay que trabajar piden una máquina, escriben todo, dejan todo hecho. Y si es menester también, llevan la consulta judicial hecha. Esa es la directiva permanente. Llevar el procedimiento “cocinado”, como decimos nosotros. Como para dar una mayor perspectiva de que esto continúe y descomprimir el trabajo de la comisaría (Subcomisario, sección Sarandí).

Es decir que esta dinámica de dependencia de la comisaría, quien centralizaba las competencias sobre la instrucción, reducía la pretendida autonomía del CPB, dado que en definitiva terminaba dependiendo de la comisaría para las intervenciones concretas en el barrio (actuaciones a raíz de denuncias, llamadas al 911, detenciones por comisión de delitos en situación de flagrancia, entre otras).

Esto no sólo reducía la eficacia ante las intervenciones, por la mencionada burocratización de las actuaciones, sino que *además degradaba la percepción positiva por parte de los vecinos y vecinas del barrio*: el personal de comisarías o de otras dependencias de la PFA seguía ingresando al barrio para intervenir en los hechos originados por llamados al 911, denuncias, ante órdenes judiciales, etc., sus uniformes no se distinguían ostensiblemente de los del CPB, por lo que muchas veces las intervenciones violentas de otras dependencias de la PFA en el barrio no eran concebidas como prácticas de “otras dependencias” y renovaban la desconfianza generalizada hacia la institución policial, fenómeno que constituyó una regularidad en los relatos de las personas entrevistadas. Es así que en los relatos muchas veces, al consultarse por las prácticas

del CPB, se respondía haciendo referencia a procedimientos y actuaciones que en realidad correspondían al personal de comisarías o de otros cuerpos⁸⁷. Esto no sólo constituye una dificultad metodológica sino también un importante sesgo para medir la satisfacción de la población respecto a la implementación del CPB, por la dificultad de distinguirlos del resto de los cuerpos o dependencias de la PFA, más teniendo en cuenta que el cuerpo no se encontraba desplegado en todo el territorio de las villas sino que patrullaba determinados sectores.

Decisiones en materia de despliegue: ¿zonas “liberadas”?

Existe en el sentido común o imaginario social la noción de que la policía “libera” zonas, habilitadas a cometer delitos, con *connivencia* o complicidad policial. El trabajo de campo permitió relevar que, en el caso del CPB, se identificaron determinadas zonas dentro de los barrios consideradas como inaccesibles para el personal policial, por imposibilidad o dificultades físicas (zonas de pasillos, sin trazado urbano regular) sumadas a las limitaciones que podríamos considerar logísticas (por el gran riesgo de incrementar las situaciones de violencia por los niveles de confrontación con sus habitantes). Por esta razón, existió una decisión fundada, por parte de las autoridades políticas y policiales, de no patrullar determinadas zonas. En el caso de la villa 15,

⁸⁷ Las entrevistas se realizaron teniendo presente esta dificultad, con lo cual en las indagaciones se consultaba por cuestiones que distintivas de cada cuerpo o fuerza para poder distinguir las apreciaciones hacia las demás fuerzas o dependencias de la PFA, de las que eran propias del CPB.

“Ciudad Oculta”, la zona sin patrullar corresponde a la de las “tiras”. En la villa 20 también la zona más conflictiva quedó excluida del policiamiento:

H1: ¿La Policía Barrial está desplegada en toda la villa?

H2: No. Sobre la zona de la toma, que está entre Chilavert y Cruz, no entramos. Y justamente esa es la zona más conflictiva, es la peor. De ahí salen a robar, disparan, tiran piedras a la gente del otro lado. Encima está comunicado con pasillos con la otra parte, que es villa pero hay gente trabajadora, hay de todo, y desde la zona de la toma entran y salen por los pasillos y no los podés agarrar (Oficial, villa 20).

Más allá de la afirmación de que “es villa pero hay gente trabajadora”, como si las entidades “villas” y “gente trabajadora” fueran antitéticos y en este caso se estaría ante una excepción a la regla, lo que expresa una apreciación muy propia del sentido común y vinculada con el imaginario social en torno a las villas -cuestiones que se desarrollarán en el siguiente subapartado-, se menciona que justamente a “la zona más conflictiva” ellos “no entran”:

La zona más conflictiva es la de Chilavert, porque limita con la toma. Nosotros cubrimos toda esta zona [señalando mapa muy detallado, ubicado en la pared detrás de su escritorio], entre las calles Pola, Chilavert, Beato Ozanam. La zona de la toma queda afuera, eso no quisieron que lo tomáramos porque está a cargo de los punteros políticos. Y la zona más conflictiva es la que limita con la toma (Subcomisario, villa 20).

Las personas entrevistadas no dejaban de percatarse de esta omisión de patrullar las zonas más conflictivas de la villa, las zonas de pasillos, las zonas sin trazado urbano regular, que son las que -de acuerdo a los relatos de los vecinos y vecinas, también son las zonas en las que

también tienen lugar delitos y violencias con mayor frecuencia-, y lo perciben como una forma de desentenderse de los conflictos más graves, de no estar presentes en las zonas en las que más se requiere de su presencia disuasoria. Estos factores abonan su percepción de que se trata de una “policía de juguete”, “policía que no existe”, que “se pasea”:

han pasado cosas en la esquina, han venido acá...Y nunca nadie intervino. La realidad es que la periferia es transitada y vos los ves todo el tiempo [...], todas las calles que nos rodean, calles, vos los ves. Ahora, en los pasillos... Hay pasillo acá, pasillo acá a la vuelta, es donde se cocina todo: si cagan a palos a un pibe es en el pasillo, si vienen a chorear te agarran las cosas adentro del pasillo como nos ha pasado acá. O sea, no es en la periferia, por lo menos durante el día. Ahora, ellos pasan de a tres charlando, de a seis en las esquinas, de a nueve allá cerca del playón.

Como veremos a continuación, este desentendimiento frente a los conflictos no sólo se explicaría -de acuerdo a las fuentes- por decisiones administrativo-institucionales sino también por una falta de sensibilidad y empatía con los sectores postergados que habitan las villas y barrios de mayor vulnerabilidad social de la ciudad.

3.5. Policiamiento de la pobreza y aporofobia: “no les importamos”

El joven promedio de la villa es un joven marginal. Que muchas veces no los entienden ni los propios habitantes de la villa (Subcomisario, villa 15, “Ciudad Oculta”).

El CPB, tal como veíamos anteriormente, se instaló en las denominadas “villas” porteñas⁸⁸, en territorios con “ausencia” del Estado, por tratarse de zonas sin trazado urbano regular, sin servicios públicos, incluso en ocasiones sin ingreso de servicios de emergencias médicas, personal policial, etc. Tal ausencia no es total, dado que el Estado termina haciéndose presente de alguna manera, como Estado social o policial, por intervenciones tendientes a mejorar el acceso a derechos o por omisión de dichas acciones, haciéndose presente tras años de derechos de personas vulnerados, en su faz represiva. El siguiente relato nos permite vislumbrar la presencia del Estado policial, en la criminalización de la pobreza, garantizando la exclusión de los ya excluidos previamente por el Estado social, los *residuos humanos* en los términos descriptos por Bauman (2012): el padre de familia “preso”, la madre “planera”, los hijos “a la deriva”:

De este lado son todas manzanas y de este lado hay una parte que le llaman “tiras” y esa parte es la más complicada porque la familia está compuesta por un padre que seguramente está preso o murió en algún lado, el tío también está preso o ya está metido en otro quilombo, no queda nadie en la familia, la madre capaz que está con un plan pero a los nenitos los ves siempre en la calle, los ves que están siempre en la calle y se juntan con otros más grandes que están en la joda y los usan por ahí a los más chiquitos...

Y a estos vos pasás a la mañana, y están en la calle, pasás a la tarde y están en la calle, ellos viven a la deriva y después, imagínate, si no los agarrás cuando son chicos, después se hacen grandes y no los parás más (Subcomisario, villa 15, “Ciudad Oculta”).

⁸⁸ Con excepción de la Sección “Sarandí”, que fue la única sección desplegada en una zona urbanizada.

El subcomisario conoce perfectamente el destino de aquellos niños y niñas que “están siempre en la calle”, que “viven a la deriva” y que cuando el Estado social “no los agarra cuando son chicos”, después “los agarra” el Estado policial, los capta el sistema penal. Cabe, sin embargo, advertir que no se promueve aquí la reproducción de distinciones dicotómicas y esquemáticas entre “excluidos” e “incluidos”, ni desconocer las continuidades entre los sectores populares que habitan las villas y asentamientos bajo análisis e incluso el propio personal policial, que muchas veces proviene de barrios de similares características -pertenencia común que, sin embargo, no los exime de la necesidad de distinguirse de ellos.

Es interesante destacar también la diferenciación de roles según género que es posible observar habitualmente en los barrios -al menos al momento de realizar el trabajo de campo-, en los que en general el padre o algún familiar varón está privado de la libertad y la madre en general es el sostén familiar, con las pocas herramientas o recursos a su alcance.

Anteriormente se hizo alusión a la matriz de operaciones militares de “pacificación” en contextos de guerra, a la que respondía el CPB, suponiendo que existían zonas controladas por un “enemigo” que debían ser “conquistadas” y penetradas por el Estado, a través del ingreso (al menos en una primera instancia) de una fuerza de seguridad mediante el uso legítimo de la fuerza física. Si bien, en este sentido, es posible encontrar más de un paralelismo entre el CPB y las UPP de Río de Janeiro, en el primer caso la presencia de la fuerza policial se concebía como el puntapié para luego facilitar el “ingreso” de otras agencias del Estado para garantizar el ejercicio de otros derechos y el uso racional y proporcional de la fuerza física y las intervenciones tendientes a reducir las violencias y mediar en los conflictos constituían principios rectores del accionar policial -a diferencia de lo que ocurrió en el contexto de Río de Janeiro, donde los propios agentes

mostraban que no existían pautas claras en relación a las etapas posteriores al despliegue armado (Menezes, 2013), pero sí respecto del momento inicial en el que primaba el enfoque de la “librar una guerra” contra el enemigo interno localizado en las favelas.

Tal como se señaló en capítulos precedentes, un año antes del despliegue del CPB, se había lanzado el Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad, que incluía -entre sus programas- uno denominado “Ganar la calle”.⁸⁹ Esta noción de “ganar” el espacio público “perdido” remite, junto con la idea de “comunidad” a cierta concepción idílica del pasado, asociada al proceso de *fetichización* de la comunidad aludido por Sozzo (2008). Ese era uno de los principales objetivos del CPB: “ganar” el espacio público, tal como se les transmitió a los jefes de sección. Eso involucraba, entre otras cosas, romper con prácticas de control social por parte de los grupos que antes del ingreso del CPB tenían dominio sobre el territorio, tales como el denominado “cobro de peaje”⁹⁰:

La prioridad acá fue asegurar el espacio público. Acá había 7 sectores donde en los horarios de más tránsito se cobraba peaje. Eso fue lo primero que sacamos. Eso nos costó pero... entre las 5 y 7 te cobraban 2 pesos, 5 pesos. Les ganamos su territorio a insistencia, a quedarnos... pero eso es todo un trabajo que el personal lo hace (Subcomisario, villa 15, “Ciudad Oculta”).

En este caso, es interesante observar la adopción de ciertas prácticas legales, tales como el cobro de peaje por parte de una empresa a cargo de la concesión de las autopistas, y su

⁸⁹ Ver: https://issuu.com/minseg/docs/cuadernillo_participacion_ciudadana_web

⁹⁰ Refiere al cobro de dinero por parte de los grupos que tenían “control” sobre zonas clave del barrio, como los ingresos, a otras/os/es vecinas/os/es por el sólo hecho de transitar.

aplicación al barrio, ante la ausencia de agencias del Estado capaces de imponer otras “reglas de juego”, en ese territorio. A este proceso de despliegue de estrategias propias con los recursos (limitados) disponibles hace referencia Rodríguez Alzueta, desde el enfoque que procura recuperar el punto de vista de los actores involucrados de Clifford Geertz (1997), al describir las estrategias propias desarrolladas por los actores de estos territorios desaventajados para producir seguridad y regular relaciones microsociales en contextos desprovistos de certidumbre y de la atención estatal (Rodríguez Alzueta, 2008). Desprovistos del accionar de un Estado que “vino a pedirle un voto” pero no a garantizar el acceso a derechos ni a penetrar con dispositivos de control social:

Fue todo un aprendizaje. Fue volcar todo lo que yo sé y aplicarlo a lo nuevo. A la persona de la villa que es una persona marginada que si vino el Estado, venía para pedirle un voto pero no para decirle si está bien o está mal. Tengo varios trabajadores sociales en mi familia y el fenómeno que se logró acá adentro es muy importante (Subcomisario, villa 15, “Ciudad Oculta”).

El “aprendizaje” al que refiere el Subcomisario tiene que ver con los “capitales” (en los términos de Bourdieu, 1983) requeridos en esta batalla por imponer las reglas del juego que eran bastante distintos a los que se les exigía para el patrullaje en otro tipo de barrio pero quizás no tan diferentes a los de los jóvenes que cobran peaje (dado que en ambos casos está en juego, por ejemplo, el uso de la fuerza o incluso las destrezas físicas), aunque también implicaba poner en juego otros capitales, propios de la policía de proximidad, la presencia en el barrio, el conocimiento de los actores, la generación del vínculo de confianza con el “vecino”:

Los suboficiales ‘buenos’ entendieron que el arma principal acá es la paciencia.

Tanto para trabajar como para recorrer. Entendés, es un tema, es un problema serio (Subcomisario, villa 15, “Ciudad Oculta”).

En las entrevistas es posible vislumbrar cierta brecha entre los “suboficiales nuevos y los viejos”. Retomando a Bourdieu (1983) es propio de las viejas generaciones la conservación del status quo y la aversión a los cambios, que podrían moverlos de su “zona de confort”. Es así que los “nuevos” desarrollaban más rápidamente esa “paciencia” a la que se hace referencia en tanto el “arma” principal, fundamental para lograr intervenciones que permitan reducir la violencia, gestionar pacíficamente los conflictos y no criminalizar la pobreza.

Sin embargo, de acuerdo a la información obtenida en las entrevistas y a partir de las observaciones, muestra que esa “paciencia” no solía ir acompañada de intervenciones que reduzcan las conflictividades y violencias y, al mismo tiempo, las personas entrevistadas perciben desinterés por mejorar la situación en los barrios, falta de empatía con la compleja realidad de exclusión que viven diariamente, porque “no les importa la gente”:

H2: Lo que te puedo contar yo es que están por todos lados pero no hacen nada...

Se hacen los zonzos... Para que te des una idea: la vez pasada se cortó la luz y fui con Ariel y les dije a los policías si no podían hacer algo para ayudar a la gente, no andaba el semáforo... Y el tipo me miró con cara de tonto y me dijo “¿Si? ¿Se cortó la luz?” Es que no les importa, no les importa el barrio, no les importa la gente...

Ellos vienen, cumplen sus horas, caminan por el barrio y se van. No se meten con nadie ni con nada. Ellos saben perfectamente quiénes venden droga –eso lo sabe cualquiera que está durante un tiempo en el barrio o que habla un poco con la

gente– pero no se meten con ellos, no hacen nada. Nosotras trabajamos acá y ¿vos te pensás que vinieron a presentarse, a hablar con nosotras alguna vez? Yo, la primera vez que los vi, fui y me presenté, pero nada...

H1: Claro...

H2: Pero andan por acá, se los ve pasar de a tres o más... A veces se reúnen en el quiosco y son como 8, están tomando mate, charlando... (Paula, barrio “Ciudad Oculta”)

Varias personas entrevistadas dan cuenta de que “se los ve tomando mate, charlando” sin percibir compromiso con los problemas que aquejan diariamente a los barrios, lo que los lleva a plantear que para ellos “son habitantes de cuarta”, “no importamos”:

H3: La vez pasada tirotearon a un pibe, los policías llegaron y no hicieron nada. El otro día, a [*nombre*] le metieron dos tiros en el pie y la rodilla, vinieron *tres* [*policías del CPB*] y dijeron: ‘Ah, se cagaron a tiros’ y se fueron. ¡Dijeron eso y se fueron! ¡No hicieron nada! El tipo estaba ahí, con dos tiros...

H2: Es que no les importa nada, somos habitantes de cuarta para ellos, para los políticos, para todos... No importamos (Ariel y Paula, barrio “Ciudad Oculta”).

Los fragmentos citados resultan reveladores de un sentir generalizado en los barrios populares, que tiene que ver con la percepción de que para el sector político, para la policía, para la gente de barrios integrados ellos “no importan”. Pero, como bien lo muestra Cortina (1996), el hecho de que ellos “no importen” no se explica por el hecho de ser extranjeros -dado que, de otra forma marginaríamos también al inmigrante inglés adinerado-, ni por el mero hecho de ser

mujeres -dado que no se margina, por dar un ejemplo, a las mujeres ‘ricas y famosas’-, sino que se los margina, “no importan” porque son pobres, son *residuos humanos* (Bauman, 2012) de un sistema de consumo excluyente, con desigualdades de oportunidades que condenan a gran parte de la población a la marginalidad y exclusión -que como bien lo explica Young, no los excluye de su deseo de consumo ni de pertenecer sino de las posibilidades de satisfacerlo mediante medios legítimos (2012). De esta manera, la *pobreza* es una categoría central para explicar los múltiples procesos de exclusión actuales y el concepto de *aporofobia* (1996) representa bien la falta de empatía, el rechazo y desprecio que despiertan por parte de las personas de otros sectores sociales o de quienes, sin pertenecer a otras clases sociales -como en el caso de gran parte del personal policial que patrulla los barrios-, realizan un intento por distanciarse de ellas/os/es⁹¹.

3.6. Esterilidad e ineffectividad en términos de “prevención” de las violencias y delitos

Tal como se advertía en los subapartados precedentes, esta “policía de juguete” que destacaba del personal de comisarías y otras fuerzas (tales como la Policía Metropolitana y la Gendarmería Nacional) por su mayor adecuación al modelo de uso racional de la fuerza, como

⁹¹ Lo que nos remite a la categoría de *ideología dominante* propia de la vertiente marxista y su penetración en clases sociales subalternas que buscan pertenecer -sin lograrlo- a las clases dominantes.

contracara, fue criticada por las fuentes entrevistadas por su inacción o “esterilidad” ante las problemáticas, conflictividades y violencias:

Te cuento, me robaron (no me robaron nada), me robaron en el comedor, me llaman a las cuatro de la mañana un vecino que vende droga. ¡Mary, Mary, Mary, te están robando el comedor! Voy allá, me presento, tengo a la policía en el comedor y lo primero que me dicen es Señora, nosotros no pudimos hacer nada. Y yo lo miro y le digo Bueno, está bien, váyanse. Si no pueden hacer nada váyanse. Hablo yo con la persona que me robó, le hablo, le digo que no pase más, ellos me dejan el número de la comisaría todo, que tengo que llamar y poner una denuncia. O sea, es una burocracia que el vecino no está dispuesto a seguir, el vecino si está la policía ahí quiere que lleve...

H1: Que el policía lo resuelva.

H2: Actúe, que actúe, que lo lleve y que haga lo que tenga que hacer. ¿Me entendés? No que te exponga a vos con el ladrón, vos la víctima y ellos que están mirando a ver qué hacemos.

Este fragmento nos permite observar un aspecto que desarrollaremos a continuación, que tiene que ver con las competencias del cuerpo, que los vecinas/os/es asocian a un incremento de la “burocracia” que reduce la efectividad de sus prácticas y la transforma en una “policía de juguete”.

Como veíamos anteriormente, no se cuestiona en general su integración al barrio, su “presencia” que los identifica -cabe destacar que ello constituyó un hecho distintivo, varias

personas entrevistadas los identificaban por su patrullaje “de a pie” en trinomios, por ser -en palabras de las/os/es vecinas/os/es: “los que pasean”-, pero sí su reducido o nulo impacto en la reducción de las violencias y las tramas delictivas de los barrios:

Por eso son uno más del barrio, o sea, no tienen injerencia, no tienen autoridad. Sí se pueden caminar, se caminan de puesto a puesto ¿me entendés? Pasan a la mañana, ya les conocemos los horarios, hasta los que venden droga les conocen los horarios. Pasan a la mañana, pasan a la tarde... (María, Ciudad Oculta)

Como era de esperarse, estas percepciones de referentes y vecinas/os/es de los barrios en general contrastan con las del personal policial, que siempre dan cuenta de los “buenos resultados” del despliegue de “la barrial”, si bien no todos los subcomisarios entrevistados hicieron referencia a datos concretos que respaldaran estas afirmaciones -más allá de la expansión del cuerpo a otros barrios, en tanto prueba del “éxito” de las intervenciones. Uno de los entrevistados que dio cuenta de una baja en los delitos registrados -en tanto indicador de “buenos resultados” del cuerpo fue el subcomisario de la seccional de “Ciudad Oculta”:

Es toda una experiencia, pero la primera gran noticia para mí fue, el año pasado - porque yo trabajo mucho con estadísticas propias que hago con los datos propios de acá de la villa-, mirá, en diciembre de 2012 la barrial tenía 3 meses, había 1114 denuncias del interior de la villa por robos, arrebatos y demás. A diciembre de 2013 eso lo bajamos a casi el 40%. Había, en la comisaría 48, por 648 denuncias. O sea que es una baja muy significativa.

Y sabés por donde empezó a mermar, por las intervenciones pequeñas, por los ruidos molestos...(Subcomisario, barrio Ciudad Oculta, villa 15)

Los datos de un informe institucional elaborado por la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal (2014), que contienen un análisis del comportamiento de los delitos denunciados en sede policial dentro y en zonas aledañas⁹² al barrio Padre Carlos Mugica (villa 31-31 bis), aportan información interesante respecto de las variaciones sobre los delitos denunciados⁹³, a raíz de la implementación del CPB en el barrio. El informe toma una línea de base (meses sin la implementación del CPB) y se comparan con los meses sucesivos, en especial con los mismos meses de los dos años siguientes -para reducir las posibles distorsiones de estacionalidad. Es así que se muestra que, mientras en el interior de la villa se observó una tendencia general creciente de los delitos registrados en sede policial (que, por no contar con datos sobre posibles fluctuaciones en los niveles de denuncia -provenientes de otras fuentes tales como encuestas de victimización-, no permiten afirmar que se trate de un incremento de los delitos o de la tasa de denuncia), en las zonas aledañas a la villa se registró una tendencia decreciente en todos los delitos analizados -excepto en sustracciones de automotores y abusos sexuales. Identificar las causas de este fenómeno requiere de estudios de mayor profundidad que exceden los objetivos de la presente tesis. No obstante, puede hipotetizarse que los controles perimetrales sobre la villa pueden haber influido en disuadir la comisión de delitos en las zonas aledañas pero que, por el contrario, la presencia policial en la villa puede haber incrementado los

⁹² Definidas como aquellas que se encuentran en un radio mayor a 100 mts y menor de 500 mts., del perímetro de la villa.

⁹³ Coincidiendo con Sozzo (2003) la estadística delictual muchas veces responde a un proceso que dista de ser “reflejo” de la realidad delictual, con lo cual no debe interpretarse en este sentido. En relación a las “villas”, el acceso a canales de denuncia y la desconfianza hacia la institución policial suelen incluso reducir los niveles de denuncia, con lo cual la capacidad de aproximarse a la criminalidad “real” mediante datos estadísticos de fuente policial suele ser menor en estos casos.

canales de denuncia y las intervenciones policiales ante hechos de flagrancia, incrementando -de esta forma- los delitos registrados dentro del barrio⁹⁴.

Delitos contra la propiedad y contra las personas. Variación cuatrimestre sobre línea de base y cuatrimestre de implementación ene-abr 2013. Villas 31 y 31 bis - CABA. Ene12 – Abr14.*

Delito	Var. Línea de base*		Var. Interanual Período Implementación*	
	Abs.	%	Abs.	%
Hurto Automotor	1	100%	0	0%
Robo Automotor	4	400%	4	400%
Hurto otros	11	24%	24	51%
Robo otros	59	38%	30	16%
Tot. del. propiedad	75	37%	58	24%
Lesiones dolosas	-16	-8%	-21	-10%
Lesiones en riña	1	20%	1	50%
Abuso sexual	-6	-50%	-2	-22%
Homicidio	2	67%	5	100%
Tot. del. personas	-19	-9%	-17	-7%

Notas: El conjunto de “delitos contra las personas” también incluyen delitos contra la integridad como el abuso sexual. Variación del 6° cuatrimestre de implementación (enero-abril 2014) respecto a la línea de base y el 3° cuatrimestre.

Fuente: Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal en base a datos de VisualSep

(PFA).

⁹⁴⁹⁴ Esta hipótesis tiene asidero dado que los delitos que aumentaron en mayor medida fueron los delitos contra la propiedad y se registró un descenso en los delitos que suelen tener más cifra negra tales como los abusos sexuales y las lesiones dolosas.

Delitos contra la propiedad y contra las personas*. Variación cuatrimestre sobre línea de base y cuatrimestre de implementación ene-abr 2013. Zona aledaña (100 a 500 mts) a villas 31 y 31 bis - CABA. Ene12 – Abr14.

Delito	Var. Línea de base*		Var. Interanual Período Implementación*	
	Abs.	%	Abs.	%
Hurto Automotor	1	33%	2	40%
Robo Automotor	2	100%	1	
Hurto otros	-189	-66%	-27	-10%
Robo otros	-155	-42%	-79	-23%
Tot. del. propiedad	-341	-52%	-103	-17%
Lesiones dolosas	-52	-63%	-20	-38%
Lesiones en riña	-3	-100%	0	
Abuso sexual	0	0%	2	100%
Homicidio	-2	-100%	0	0%
Tot. del. personas	-57	-63%	-18	-33%

Notas: El conjunto de “delitos contra las personas” también incluyen delitos contra la integridad como el abuso sexual. Variación del 6° cuatrimestre de implementación (enero-abril 2014) respecto a la línea de base y el 3° cuatrimestre (ver tabla siguiente).

Fuente: Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal en base a datos de VisualSep (PFA).

Si bien se considera de relevancia realizar un seguimiento de los efectos de un plan de estas características sobre las denuncias o delitos “conocidos” por las agencias penales, también se advierte que estos datos deben considerarse a la luz de otros indicadores que permitan medir el nivel de denuncia o subregistro de los delitos y violencias -que en los sectores populares con una larga trayectoria de desconfianza hacia la institución policial suelen ser mayores, en líneas generales-, la satisfacción de las/os vecinas/os/es con las intervenciones, entre tantos otros indicadores a tener en cuenta al momento de medir la eficacia de las prácticas policiales, imposibles de reducir al “total de detenciones” o “total de delitos registrados”. Como bien lo ilustra una vecina del barrio Padre Carlos Mugica, que da cuenta de otras cuestiones que para

ellas también contribuyen a la “inseguridad” en los barrios y que, según su experiencia, la policía no abordaba adecuadamente:

La inseguridad no depende de que nadie nos robe, de que nadie se drogue, sino que la seguridad de la vida depende de otras cosas, otros funcionamientos. A los dos de la mañana te caés o te enfermás no tenés ambulancia, los policías tampoco los traen. Es decir, no nos sirve a nosotros la policía, los supuestos policías (Celia, barrio Padre Carlos Mugica).

Y por ahí te acercás a un destacamento y le decimos: ‘Vení, fijate, está enfermo...’
[y el personal del destacamento responde:] ‘Nosotros no tenemos obligación de ir a mirar nada.’ Es como si no existiera ¿entendés? (Rosa, barrio Padre Carlos Mugica)

Estos aspectos tales como el ingreso de las ambulancias a los barrios, es decir, la presencia policial como facilitador del acceso a otros derechos como a la salud, habían sido identificados por los funcionarios y equipos técnicos a cargo del diseño del cuerpo como fundamentales, como cuestiones esenciales que el CPB debía poder garantizar, tal como se mencionó en apartados anteriores. El personal policial entrevistado consideraba que se había dado respuesta satisfactoriamente a esta necesidad y que en ese momento las villas tenían los mismos o mejores dispositivos de seguridad (basados en la presencia policial), que cualquier otro barrio de la ciudad:

Yo te digo, hoy por hoy, la villa tiene los mismos sistemas de seguridad que cualquier barrio y más. Nosotros, por ejemplo, tenemos corredor escolar [...]. Todos los días de 6 a 9 tengo un rondín. Porque después a las 9 de la mañana hay un sargento que cubre CESAC, que es el centro de salud de la Ciudad. Así que nosotros

le hacemos la posta a él, que está hasta las 3. Después se cierra el colegio. Antes esto era la muerte por los automovilistas porque frenabas ahí y te robaban. A qué me refiero: hay más o menos seguridad que en otro lado (Subcomisario, villa 20)

Sin embargo, en este punto cabe recordar la necesidad de que la presencia policial no se transforme en un objetivo en sí mismo sino en un medio para garantizar el acceso a otros derechos. En este sentido, resulta fundamental analizar los efectos y percepciones vecinales en relación al “abordaje integral” a raíz de la implementación del CPB.

3.7. *Abordaje integral*

A diferencia de lo ocurrido con otros planes o políticas basadas en la saturación policial de barrios pobres a las que nos referimos anteriormente -tales como las UPP en Río de Janeiro, el Plan Unidad Cinturón Sur, el Operativo Centinela, entre otros- en este caso había un claro convencimiento por parte de la conducción política y también de gran parte de la conducción policial, que para abordar integralmente las problemáticas vinculadas a la violencia y el delito, no bastaba con la presencia policial, sino que se requería más *Estado social*:

Pero todos sabemos que el problema de la delincuencia va por otro lado, es una cuestión social. No es porque al delincuente le guste robar [...] Es un problema grave. Pero bueno, generalmente tiene que ver con insatisfacciones sociales, falta de laburo, están al pedo... (Subcomisario, villa 15)

En este sentido, desde la concepción de la seguridad en tanto “un derecho para acceder a otros derechos” (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015), desde una perspectiva democrática donde se concebía a las políticas de seguridad como inscriptas en las políticas de inclusión social, resultaba necesario que la presencia policial se concibiera articulada fuertemente con las acciones de otras carteras del Estado, para promover la inclusión social, tal como quedaba explicitado en los documentos institucionales:

La firme decisión del Gobierno Nacional de abordar desde una perspectiva democrática las demandas de la ciudadanía hizo necesario pensar las políticas de seguridad en el marco de las políticas de inclusión social. En este sentido, las acciones desplegadas en los territorios por el Ministerio de Seguridad se potencian y se respaldan articuladas con otras carteras del Estado Nacional, tal es el caso del Plan Nacional de Abordaje Territorial (Plan Ahí) (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015: 31).

Tal como se advierte en la referida cita, la articulación con el Plan Nacional de Abordaje Territorial (Plan Ahí) resultaba fundamental. Este plan, que funcionó a partir del 2008 hasta el 2015 (Martínez Robles, 2016), creado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y desplegado en villas de la CABA a partir del año 2012⁹⁵, contemplaba intervenciones conjuntas y coordinadas en barrios de mayor vulnerabilidad social, desde un enfoque de derechos, por parte

⁹⁵ Al respecto, ver informe del Ministerio de Educación de la Nación: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/874.pdf

de ocho ministerios. En cada barrio se definía una coordinación a cargo de uno de ellos y en el barrio Padre Carlos Mugica ésta estaba a cargo del Ministerio de Seguridad⁹⁶.

El trabajo de campo no permitió constatar que las articulaciones fueran frecuentes e institucionalizadas -al menos en lo que respecta a las de otras agencias del Estado con el personal policial- y que muchas veces la profundización de estas relaciones con otras carteras ministeriales dependía de las voluntades de los jefes de sección. Si bien las lógicas estatales de “compartimentos estancos” siempre atentan contra los abordajes integrales, el enfoque *policialista* de Sergio Berni pudo haber influido en que no se priorizara el desarrollo de áreas contempladas en el diseño original del CPB, contempladas en su momento con el objetivo de brindar un marco institucional a las articulaciones, derivaciones, y al seguimiento -desde una dependencia ministerial- de los abordajes y las problemáticas a las que se enfrentara el CPB. Lejos de haber operativizado un área de estas características, tendiente a promover un abordaje más integral y sistémico, en la práctica este tipo de gestiones dependió de las voluntades particulares de los jefes de sección.

Una de las villas en las que se relevó mayor articulación, fue la 15 o “Ciudad Oculta”, que tenía delegaciones de gran parte de los ministerios en el mismo predio del barrio:

⁹⁶ Si bien el análisis del impacto del “Plan Ahí, en el lugar” excede los objetivos de la presente tesis, cabe advertir que no se obtuvo información -a partir del trabajo de campo- respecto de quién llevaba adelante la coordinación en los barrios restantes de la CABA, ni de los efectos y alcances de este Plan en cada uno de los barrios, posiblemente vinculados -entre otras cosas- a la eficacia y alcance de tales coordinaciones. Otros estudios (Martínez Robles, 2016), no obstante, muestran algunas limitaciones vinculadas al hecho de no contar con presupuesto propio y vinculadas a la dificultad de contar con equipos institucionalizados en otros Ministerios, que pudieran asumir -y sumar a sus tareas habituales- las vinculadas a la coordinación de los espacios interinstitucionales.

Acá se dio un fenómeno que... al ser la única villa que tiene las delegaciones de los ministerios en el mismo predio, no en todo pero en muchos casos interactuamos. Por ejemplo, con desarrollo social, por los problemas sociales interactuamos con las asistentes sociales. Por ejemplo ante casos de abandono de chicos, problemas sociales, y entonces el trinomio acompaña a la asistente social hasta el lugar... [...] Hace poco en una entrada había un chico de dos años, tres años, lloraba el nene... [...] Y le preguntamos a una vecina y dice 'Ah, no se preocupen, esta solo porque la madre no sé a dónde se va todo el día sale a eso de las 4 de la mañana y hasta las 8 de la noche no vuelve'. Un chiquito solito. La madre le dejaba un sachet de leche así, le tiraba en un plato [...]. Entonces fuimos, hablamos, vino la asistente social, lo vino a ver... [...] (Subcomisario, villa 15).

El subcomisario plantea una cuestión fundamental que es el hecho de que, cuando la policía constituye el primer interventor ante los hechos delictivos que muchas veces también involucran problemáticas sociales, la articulación tiene que partir proactivamente de ellas/os/es, aspecto que -tal como se relevó en entrevistas a vecinos y vecinas de las villas- eso no ocurría habitualmente. En este punto la formación permanente resulta central, para bajar los lineamientos operativos, formas de canalizar y articular con otras agencias del Estado, a todo el personal del cuerpo.

Tal como se mencionó anteriormente, los relatos y observaciones muestran que -al menos, durante el trabajo de campo- la articulación en las villas 31/31 bis y 20 era menor, identificándose menos interlocutores:

Y tenemos bastante relación con la junta. Yo asistí a varias reuniones. Los martes se reúne la junta vecinal y siempre nos llaman, tenemos mucho contacto.

También tomamos contacto con la gente del CESAC, con el cura, con los corredores infantiles que a veces tienen problemas porque un muchacho pasado de paco, pasado de droga, quiere sacarles la comida... (Subcomisario, Villa 20)

Por otra parte, en el diseño del plan, se concebía como fundamental la articulación con las mesas de participación vecinales conformadas en el marco del Plan Nacional de Participación Comunitaria (PNPC).

Con el ministerio de seguridad, lo mismo. Ellos son interlocutores con las mesas de seguridad que ellos tienen y nos cuentan 'mirá, los vecinos se quejan de tal cosa, están vendiendo droga en tal plaza'. Entonces nosotros vamos, ya con mostrarnos como que disuadimos. No todos los delitos pero la mayoría sí. Y obviamente los problemas más grandes son con la venta de drogas y esos temas (Subcomisario, villa 15, "Ciudad Oculta")

Sin embargo, los relatos parecen indicar que dicha articulación no era sistemática sino que el intercambio era más bien informal, personal -es decir, a través de comunicaciones entre referentes del ministerio y los jefes de sección-, y ante casos y situaciones concretas. Si bien durante el primer año de gestión sí existió un plan, el "Plan de Seguridad Urbana", que sí involucró un intercambio y articulación sistemática entre las mesas barriales del PNPC, la información de registros administrativos de denuncias e intervenciones policiales, para que el despliegue policial se definiera tomando en consideración estas fuentes de información y reduciendo la

arbitrariedad y discrecionalidad en la toma de decisiones respecto del despliegue de recursos policiales⁹⁷.

Al dialogar con referentes de comedores y espacios comunitarios, se indicó que si bien existió una convocatoria inicial a presentar la propuesta y luego se estableció un vínculo fluido con el personal y jefe de sección, no siempre se perciben dichas relaciones como fructíferas en términos de abordaje de las conflictividades y reducción de violencias y delitos. Una vecina del barrio “Ciudad Oculta” o villa 15, señalaba, al respecto: “Sí aprovechan los espacios, ponele, comunitarios donde van a tomar mate, van a charlar, compartir, hablar con las chicas”. Esto nos remite nuevamente a la noción de “proximidad” y a la necesidad de que esta cercanía no implique “volverse uno más”, dejando de lado el objetivo que debía guiar a tal estrategia de proximidad, que debía estar orientada por la resolución y prevención de conflictividades y violencias.

3.8. Estrategias de la comunidad

Siguiendo a Rodríguez Alzueta (2008), las comunidades no permanecen pasivas frente a las situaciones de violencia, criminalidad y a la imposibilidad de gozar del “acceso a la justicia” y a dispositivos de control estatal, sino que despliegan sus propias estrategias securitarias que, si bien a veces pueden ser “un indicador de la fragmentación social y el desmantelamiento del

⁹⁷ Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178475-2011-10-08.html>

Estado Social”, otras veces también constituyen la expresión de prácticas de solidaridad que, incluso pudiendo ser precarias o efímeras, dan cuenta de “los hábitos en común que desarrollan para hacer frente a una serie de situaciones problemáticas que no son incorporadas en la agenda del Estado o lo son pero de manera secundaria y subordinada a otros ítems de aquella agenda” (Rodríguez Alzueta, 2008: 136).

En los relatos de las personas entrevistadas se advierte un gran número de este tipo de estrategias securitarias, desplegadas para brindar alguna certidumbre y afrontar o evitar conflictos y violencias, en un contexto desprovisto de la atención estatal o -en el caso bajo análisis- permeado por intervenciones de agencias del Estado que, no obstante, resultan insuficientes para abordar eficaz e integralmente las problemáticas, desde un enfoque de derechos. Cabe señalar que las protagonistas de estas estrategias en general son mujeres y disidencias de género.

En palabras de vecinas del barrio Padre Carlos Mugica, que permiten ilustrar el tipo de estrategias desplegadas:

Nosotros tenemos un caso donde debería intervenir la policía a favor de la dueña de casa: una mujer fue violentada y tuvo una denuncia de dos años con el marido. Después de un año el marido viene y mete otra mujer de él arriba de la casa. Vive la mujer anterior y una mujer arriba. Le mete en la casa a otra mujer. Es un lugar donde el policía tendría que haber sacado a la que no vive ahí, la que no es de ahí, sin embargo la policía había apoyado a esa gente. [...] Entonces, tuvimos que agarrarnos a las piñas, a las manos y sacar de ahí a los policías y al otro (Mónica, barrio Padre Carlos Mugica, villas 31/31bis).

El relato de Mónica permite advertir que la intervención policial, en vez de resolver el problema en favor de la mujer víctima de violencia -lo que hoy podríamos considerar un abordaje con perspectiva de género-, intervino en apoyo del hombre violento, con lo cual, las vecinas se involucraron para “sacar” no sólo al varón sino también a la policía.

Los testimonios narran innumerables situaciones de violencias, donde priman masculinidades violentas y donde es posible reconocer las estrategias colectivas de mujeres que asumen la protección de otras mujeres e infancias, ante el inaccionar o el accionar inadecuado, tardío, ineficaz, del Estado:

H2: En [*un caso de*] violencia doméstica, los policías iban, se paraban en la puerta pero no entraban adentro. Entonces, nosotras como compañeras fuimos cuatro mujeres, dos chamuyando con la policía y dos entraron y por arriba le tiramos al chabón. Y le dijimos que si volvía a acercarse a esa casa lo íbamos a sacar de las orejas.

H4: Ah, el chabón estaba adentro y la policía estaba afuera.

H2: Estaba afuera, exactamente. Lo que pasó en estos casos, uno era debajo de la autopista y otro [...]. Ahí hicimos, entre nosotras compañeras, porque nosotros tenemos una cuadrilla de defensa acá, en la casa de la mujer, tenemos una cuadrilla que labura de esa manera. Lo que hacemos es irnos muchas, de cuatro u ocho personas y turnarnos para cuidar a la mujer, a los hijos y a la mujer. Si está en la casa cuidarlas a ella y que no vuelva el tipo. Si es un mes, es un mes y de funcionamiento y todo (Mónica y Rosa, barrio Padre Carlos Mugica)

Al presenciar cotidianamente situaciones de este tipo, en donde las intervenciones policiales no contribuyen a reducir los conflictos, las mujeres entrevistadas refieren que muchas veces “se guardan de la policía”, es decir, intentan agotar múltiples instancias hasta recurrir -en tanto última instancia- a la institución policial ante un hecho de violencia o conflicto:

H2: Por eso digo, por eso muchas veces nosotros nos guardamos de la policía. Lo que nosotros hacemos es el último paso el llegar a la policía. Ahí sí, si vemos que más o menos entienden los dejamos. Pero la mayoría, a veces, somos vecinos nada más los que nos defendemos.

H1: ¿Tratan de evitar la policía porque en vez de solucionar empeoran?

H2: Totalmente. Empeoran (Mónica, barrio Padre Carlos Mugica, villas 31/31bis).

En relación a las intervenciones tardías, las fuentes también dan cuenta de que muchas veces el personal policial se hace presente en el lugar del hecho al día siguiente, preguntando qué ocurrió, consultando por las personas involucradas en los hechos -incluso preguntando a los propios responsables de los hechos (generalmente varones). Al no tomar las denuncias sino al aconsejar que las radiquen en las comisarías correspondientes, esas averiguaciones no tienen ningún efecto concreto sobre los conflictos: se realizan inoportunamente, no permiten facilitar el acceso a la justicia por parte de las víctimas y familiares, con lo cual los relatos están plagados de situaciones conflictivas -robos, consumos problemáticos, violencias de género- en las que las propias vecinas y vecinos intervienen, hablan con las personas responsables de los robos, con los jóvenes en situación de consumo problemático. Es decir, así como en estos barrios es habitual que los vecinos y vecinas planifiquen en trazado urbano, numeren sus casas, realicen obras,

tendido eléctrico, por sus propios medios, también observamos cómo despliegan sus propias estrategias securitarias basadas en lazos de solidaridad para confrontar colectivamente a las inseguridades e incertidumbres de su vida cotidiana, en contextos de marginalidad, fragmentación social y de ineficacia del Estado en el abordaje integral de las conflictividades y violencias.

Conclusiones

El Cuerpo de Policía de Prevención Barrial (CPB), implementado del 2011 al 2015⁹⁸ en la Ciudad de Buenos Aires, constituyó una experiencia innovadora de concepción, formación e implementación, desde el gobierno civil, de un cuerpo de policía concebido para desplegar un policiamiento democrático de territorios de gran marginalidad social, tales como las villas y asentamientos de la CABA. Diseñada enteramente por el gobierno nacional, promovía una forma de relacionamiento distinta con los habitantes, que involucraba un proceso de selección y formación que hacía 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 que tenía por objetivo –de acuerdo a los relatos de los funcionarios involucrados en su diseño– romper con las prácticas tradicionales de la PFA y posibilitar el gobierno civil del cuerpo policial.

Tanto el análisis del CPB “hacia adentro” como el análisis de sus prácticas y efectos sobre las poblaciones y territorios, es decir, “hacia afuera”, mostraron las importantes discontinuidades que el cuerpo mantuvo con las lógicas tradicionales de formación y actuación que caracterizaron históricamente a las fuerzas de seguridad (aspecto destacado, incluso, por los propios miembros

⁹⁸ A partir del 10 diciembre del 2015 tuvo lugar un cambio de gestión a nivel nacional, con la asunción de Mauricio Macri como presidente, que dio lugar a un proceso de “traspaso” de gran parte de los recursos y personal de la Policía Federal Argentina -junto con los de la entonces Policía Metropolitana- para constituir la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. La política, sin embargo, continuó existiendo en el marco del programa “Barrios Seguros”, que incluía “Unidades de Prevención Barrial” en tres fuerzas federales -Gendarmería Nacional Argentina (GNA), Policía Federal Argentina (PFA) y Prefectura Naval Argentina (PNA)-, y promovía el “abordaje integral” y la “participación comunitaria” en barrios de altos niveles de conflictividad del país. El análisis de impacto, los efectos, alcance y eficacia del referido programa implementado desde el año 2016, exceden los objetivos de la presente tesis.

del cuerpo policial y de personal de otras dependencias, que hacía referencia al CPB como “la policía del Ministerio”) y a otras experiencias de policiamiento de proximidad -tales como el Plan u Operativo Cinturón Sur y las UPL de Provincia de Buenos Aires- que, más allá de los anuncios políticos y la propaganda inicial, terminaban criminalizando e incriminando a los habitantes de los barrios.

Si bien la matriz del CPB remitía a las operaciones militares de “pacificación” en contextos de guerra -matriz que replicaron las UPB de Río de Janeiro-, que implicaba suponer que existían determinadas zonas controladas por un “enemigo” que deben ser invadidas militarmente, “recuperadas” o “conquistadas” y puestas “bajo control” del Estado, este plan se enmarcó en el denominado *Modelo de Seguridad Democrática*⁹⁹, en torno a un proyecto más amplio de gobierno que promovía la *inclusión social* (García Delgado, 2015). Si bien ello no lo eximía de múltiples tensiones y conflictos -que, dentro del Ministerio de Seguridad también tuvieron su expresión en los diferentes cambios de gestión- se trató de una iniciativa promovida, concebida e implementada por una conducción política que partía de la fuerte convicción de que el policiamiento de los barrios más postergados de la Ciudad debía realizarse desde el modelo de uso racional de la fuerza, garantizando el “derecho a la seguridad” para facilitar el acceso a otros derechos vulnerados en esos territorios.

En este sentido, el proceso de selección, capacitación y formación permanente de los miembros del Cuerpo, desde el 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

⁹⁹ Al respecto, ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gel-modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>

violencia representan importantes avances en términos de *democratización* de las policías como resultado del involucramiento del gobierno civil en la gestión de las conflictividades asociadas a la seguridad y de la conducción de las fuerzas de seguridad, más allá de las dificultades, limitaciones que se materializaron en la práctica y que redujeron el alcance de las reformas. Es por ello que en el presente

Esas importantes discontinuidades en la selección, formación y decisiones de despliegue del cuerpo también repercutieron en sus prácticas. Si bien se observaron claros signos de persistencia de formas tradicionales de actuación policial, dadas las continuidades que aún mantienen sus miembros con las concepciones y prácticas habituales de la PFA, basadas en el “olfato policial”, el hostigamiento hacia los jóvenes -que en general se consideró mayor en los momentos iniciales de “desembarco” del cuerpo y que se observó con mayor frecuencia en determinados barrios-, el CPB mostró un mayor apego al modelo de uso racional de la fuerza y una reducida proporción de personas civiles fallecidas y lesionadas en manos del cuerpo, en relación a la dinámica que se observa en el resto de la PFA¹⁰⁰.

Por estas razones, en el CPB no fue posible observar -al menos no en esos términos- el proceso de incriminación y criminalización de sectores populares que observó Frederic (2018) en las Unidades de Policía Local de la Provincia de Buenos Aires y en el Operativo o Plan Unidad Cinturón Sur desplegado en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. En relación al proceso de *politización* del trabajo policial que la referida autora observó en dichos territorios -que asociaba

¹⁰⁰ Tal como se demostró en apartados precedentes, a partir de los datos del “Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego” (Res. MS 933/2012).

al modelo de policiamiento comunitario o de proximidad que promovía la *coproducción* de la seguridad junto con otras organizaciones y vecinos, y que implicó que los uniformados se vieran involucrados en el intercambio de servicios, apoyos y reconocimientos antes sólo reservados a funcionarios, referentes y militantes-, el trabajo de campo realizado tampoco permitió corroborar que en el CPB haya tenido lugar un proceso de politización del trabajo policial -al menos no de esas características. Investigaciones realizadas en el marco de otros proyectos¹⁰¹ nos permiten dar cuenta de la especificidad del CPB respecto a otras experiencias de policiamiento de proximidad -tal como la de las Unidades de Policía Local de la Provincia de Buenos Aires, donde el control civil enmarcado en el modelo de uso racional de la fuerza no era tal y en donde la jurisdicción de las UPL bonaerenses coincidía con la unidad administrativo-política (municipios) a los fines de posibilitar la injerencia del poder político local en las estrategias de despliegue y policiamiento. Estos elementos imprimen claras distinciones entre unas y otras experiencias, y permiten mostrar que el proceso descrito por Frederic en relación al policiamiento de proximidad propio de las UPL de la Provincia de Buenos Aires y la Gendarmería, no aplica -al menos no en esos términos, tal como se mostró en capítulos precedentes- al caso del CPB, pese a los cambios en los enfoques de la conducción civil de la fuerza y de las tensiones y limitaciones en la implementación de un modelo de policiamiento de proximidad regido bajo el modelo de seguridad democrática.

¹⁰¹ Tal como se advirtió en capítulos anteriores, me refiero a mi participación en investigaciones sobre gestiones locales de seguridad en la Provincia de Buenos Aires, donde se analizaba -entre otras cosas- la situación de las UPL en municipios de la provincia.

El policiamiento de proximidad y la presencia permanente de los miembros del CPB en estos barrios -en las villas 31, 31 bis (barrio Padre Carlos Mugica), 15 (“Ciudad Oculta”), 20, 21-24 (NHT Zavaleta), 3 (barrio Fátima), 6 (barrio Cildáñez), 1-11-14 (Barrio Ricciardelli) y en parte del territorio urbanizado de los barrios de Once y Constitución- permitió que el personal policial se integrara y se mostrara como “uno más del barrio”. El diseño original del CPB concebía esa cercanía como un medio para garantizar el acceso a otros derechos. Para el logro de este objetivo, la articulación con otras áreas del Estado resultaba fundamental para profundizar y extender el acceso a otras políticas sociales (tales como el “Plan Ahí”). El *abordaje integral*, mediante la articulación con agencias del “Estado social”, procurando que las fuerzas de seguridad permitan facilitar el acceso de otros servicios y políticas del Estado, *permite que las políticas de seguridad constituyan un medio para la ampliación de derechos hacia los sectores sociales más postergados.*

En este punto, si bien en determinados barrios –como en la villa 15- se logró cierta integralidad en las intervenciones, otras secciones -como la de la villa 20- mostraron muy bajos niveles de articulación entre las fuerzas policiales y otros organismos del Estado u actores de la sociedad civil. Ello tuvo que ver, en gran parte, con la discrecionalidad y autonomía que, en esta materia, tuvieron los jefes de las secciones en un proceso de implementación que coincidió con la gestión de Sergio Berni, a cargo de la Secretaría de Seguridad, y que imprimió una mayor distancia entre la habitual formulación e implementación de políticas públicas. Es así que algunas áreas o dependencias clave concebidas en el diseño original no llegaron a implementarse, tal como la oficina de enlace y coordinación integrada por funcionarios y equipos técnicos, que se preveía que tuviera a su cargo el seguimiento continuo de las prácticas y problemáticas a las que se enfrentara el CPB, así como el sistema de relevamiento de las conflictividades y de las

derivaciones y articulaciones con las mesas barriales del Plan Nacional de Participación Comunitaria (PNPC). Las funciones previstas para esta oficina de enlace y coordinación nunca llegaron a desplegarse tal como fueron concebidas, relegándose la articulación en los jefes de sección -lo cual, tal como se mencionó, imprimió una gran discrecionalidad y dependencia de las voluntades de los jefes- y las tareas de control -de manera muy informal y asistemática, tal como lo muestra el trabajo de campo- en las figuras de Sergio Berni y Agustina Propato¹⁰².

Por otra parte, cuando la cercanía con los residentes y territorios no va acompañada de prácticas tendientes a la desarticulación de tramas de violencia y criminalidad ni de intervenciones eficaces en términos de la reducción de las conflictividades, la decepción de los vecinos y vecinas se hace manifiesta -teniendo en cuenta las expectativas que muchas/os/es habían depositado inicialmente en el CPB- y los lleva a plantear que se trata de una “policía de juguete”, que “parece uno más del barrio” pero que como es “mediadora”, no puede intervenir en los conflictos. En las entrevistas, no sólo se advierte esta fuerte percepción respecto a la ineficacia en las prácticas e intervenciones policiales: en los relatos de residentes también se percibe el desinterés por parte del personal policial, de mejorar la situación en los barrios, es decir, la falta de empatía con la compleja realidad de exclusión que viven diariamente, que los lleva a afirmar que “no les importa la gente”, “no les importamos”. Todo ello, concebido no como algo propio o específico de las fuerzas de seguridad sino como expresión de una apatía o incluso un rechazo social hacia la pobreza, propio de lo que algunos autores han denominado *aporofobia*

¹⁰² Agustina Propato fue designada a cargo de la Dirección Nacional de Prevención del Delito y la Violencia -cargo desempeñado en el año 2011 por Martha Arriola- de la Subsecretaría de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad, mediante Decreto 1213/2012, para luego asumir a cargo de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, con la designación de María Cecilia Rodríguez como Ministra.

(Cortina, 1996), que trasciende las prácticas de las fuerzas y resulta propio de todo el colectivo social, en el marco de un sistema consumista que genera *residuos humanos* (Bauman, 2012), vidas condenadas por nacer en determinados territorios y un momento histórico con grandes desigualdades originarias, lejos de las condiciones de pleno empleo y movilidad ascendente propias del “Estado social”.

Más allá de este tipo de limitaciones y condicionamientos culturales al abordaje comprometido e integral de las problemáticas propias de poblaciones condenadas a la pobreza, las competencias del cuerpo -que respondían al diseño inicial realizado por las autoridades civiles y que replicaban la distribución de funciones entre Gendarmería Nacional o Prefectura Naval Argentina y la Policía Federal Argentina, en el marco del Operativo o Plan Unidad Cinturón Sur- burocratizaban el funcionamiento del CPB y generaban una fuerte dependencia hacia las comisarías, que seguían monopolizando las competencias sobre el proceso de instrucción judicial e ingresando al barrio ante denuncias, llamados al 911, actuaciones por orden judicial, etc. La articulación con las comisarías de la PFA no siempre era fluida, sino que cuando ello ocurría, era atribuible a las relaciones personales preexistentes entre la conducción policial o el personal subalterno, más que a mecanismos institucionales tendientes a garantizar la coordinación y articulación entre el CPB y las comisarías con jurisdicción en el territorio.

Esta continuidad de las intervenciones del personal de comisarías en los territorios en los que se desplegó el CPB, representó una significativa continuidad entre las “viejas prácticas” y las “nuevas” -al menos a partir de las percepciones de los residentes-, que también se expresaba visualmente -dado que incluso era difícil distinguir al CPB de otros cuerpos de la PFA, teniendo en

cuenta que empleaban el mismo uniforme¹⁰³-, aspectos que imprimieron dificultades para distinguir unas fuerzas o dependencias de otras y, por ende, que los residentes de los territorios analizados percibieran la especificidad del CPB¹⁰⁴. En este sentido, en este tipo de entrevistas a los habitantes de los barrios resultó habitual hallar dificultades para diferenciar las prácticas de este cuerpo respecto a las de los cuerpos restantes o el personal de comisarías de la PFA, siendo su despliegue en “trinomios” o en grupos de tres personas, su aspecto más distintivo. Este aspecto podría poner de manifiesto, entre otras cosas, la necesidad de que este tipo de cambios tengan lugar en toda la fuerza, y no sólo en un cuerpo, para incrementar el alcance de los procesos de reforma, y no reducirlos a un reducido y minoritario cuerpo dentro de la fuerza, inmerso en doctrinas, prácticas, matrices de pensamiento y comportamiento que responden a otras lógicas y modelos.

En relación a la articulación con otras fuerzas de seguridad, no se mencionaron actuaciones conjuntas, con excepción de las originadas por orden judicial. En relación a la Policía Metropolitana, parecía reproducirse la lógica de total desvinculación -al menos explícita- que caracterizaba también a la conducción política, que involucraba que el gobierno nacional (y en este caso, el CPB), tomaran decisiones de intervención sobre la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires -incluso el CPB casi podría decirse que desempeñaba el rol de una “policía local”-

¹⁰³ El uniforme de tareas N°5.

¹⁰⁴ Metodológicamente esto constituyó una dificultad -debiéndose, durante la entrevista, realizar intervenciones tendientes a corroborar que las percepciones, planteos, relatos, se estuvieran refiriendo al CPB y no a otra fuerza o cuerpo de la PFA. Esta limitación también constituye una dificultad para medir el impacto del CPB y la satisfacción de las/os/es/es habitantes hacia el cuerpo.

sin realizar ningún tipo de consulta, articulación, intercambio, con el Gobierno de la Ciudad ni su Policía Metropolitana.

En este contexto, la oposición entre la lógica “democrática” de actuación y las formas “tradicionales” de policiamiento parece cobrar fuerza en el marco de una polarización de la política criminal y de la convivencia de actores, discursos y prácticas gubernamentales afines al modelo de seguridad democrática, junto a otros que se declaran abiertamente opuestos a él – lógicas que se manifiestan tanto dentro de las fuerzas de seguridad como en la conducción civil. Mientras que en la gestión inicial de Nilda Garré podría plantearse que primaba una matriz ideológica regida por el modelo de seguridad democrática, Sergio Berni -por el contrario- constituía uno de los máximos exponentes de la vertiente conservadora, punitiva o tradicional, dentro del propio partido oficialista.

Es así que a la habitual brecha entre el diseño y el complejo proceso de transformación de decisiones políticas en hechos efectivos (Aguilar Villanueva, 1996), en este caso se le sumó una dificultad adicional para el logro de los resultados deseados -resultados que, coincidiendo con Oszlak (2011), siempre conllevan la emergencia de nuevas problemáticas o efectos “no deseados”- que consistió en el hecho de que el proceso de implementación coincidiera con el cambio de gestión, con el “ingreso” de Sergio Berni al Ministerio, con todo el cambio en la vinculación y los lineamientos (implícitos o explícitos) hacia las fuerzas que ello implicó, teniendo en cuenta que - pese a realizarse en el marco de una gestión nacional regida por el denominado *modelo de desarrollo con inclusión social* (García Delgado, 2015), al que las políticas de seguridad debían contribuir-, se observaron grandes tensiones y discontinuidades en términos de *(des)policiación de la política de seguridad*. Para el CPB, ello involucró que muchas de las

cuestiones previstas en el diseño inicial -tales como la instancia de control ministerial de las prácticas del cuerpo y/o la oficina de enlace y coordinación- no llegaron a implementarse. Asimismo, Sergio Berni, en sus discursos, promovía la pretendida “guerra contra el delito” que la gestión de Nilda Garré ponía en discusión, afines al discurso y las prácticas basadas en el rechazo al pobre o la *aporofobia* (Cortina, 1996) que sustenta la criminalización de la pobreza, mostrando las contradicciones con el *modelo de desarrollo con inclusión social* al que se refirió anteriormente.

No obstante dicha persistencia de tales matrices de pensamiento y de prácticas conservadoras o tradicionales en materia de seguridad, la experiencia del CPB mostró las posibilidades de incrementar la presencia policial -mediante lógicas de “saturación” policial- en los barrios más postergados de la Ciudad, sin incrementar significativamente la incriminación y criminalización de sus habitantes, mediante fuertes procesos de selección, formación y lineamientos en torno al modelo de uso racional de la fuerza. Todo ello, pese a que la pretendida integralidad e interagencialidad en los abordajes distó de resultar significativa y que la circunscripción de estos procesos de reforma a un cuerpo puntual, sin hacerlo extensivo al resto de la fuerza, no implican rupturas respecto de las prácticas policiales “tradicionales”, con lo cual la “nueva policía” debe convivir con la “vieja”, generándose tensiones y la imposibilidad de incrementar y profundizar el alcance de la política de seguridad.

En este sentido, el análisis de esta iniciativa nos permite cuestionarnos, entre otras cosas, acerca de los alcances de la democratización de las políticas de seguridad a partir de las “policías de prevención”, de “proximidad” o “comunitarias” así como respecto de los desafíos para estrechar las distancias entre el personal policial y/o los recursos del Estado en general y las

necesidades propias de barrios de mayor vulnerabilidad social, sin que el modelo de uso racional de la fuerza implique desplegar una “policía de juguete” que, ante los ojos de los residentes de los barrios, si bien no criminaliza la pobreza, se transforma en “parte del paisaje”. Por su parte, también cabe preguntarse por los graves condicionamientos al logro de resultados en el mediano y largo plazo, mediante políticas que contemplen instancias de evaluación adecuadas durante todo el proceso, que impone la falta de continuidad en los abordajes del Estado, incluso en una misma gestión de gobierno. En suma, el análisis de esta experiencia de policiamiento de proximidad o comunitario da muestras de las dificultades, potencialidades y desafíos que reviste la implementación de una política de seguridad democrática en el marco de la “arena” de conflicto propia del campo de la seguridad en los últimos años, en el contexto argentino, de significativa “volatilidad” de las políticas de Estado en materia de seguridad, insertas no sólo en los vaivenes de los propios cambios de gestión política sino también en los de los modelos y matrices en materia de seguridad, que dificultan la implementación de políticas de Estado, sostenibles en el largo plazo.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis (1996): *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.

Aniyar de Castro, Lolita (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; Nº 1; 133-152.

Basualdo, Guadalupe (2012). "Nuevas intervenciones territoriales en políticas de seguridad: una reflexión sobre el Cuerpo Policial de Prevención Barrial". VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales". La Plata, 5 al 7 de diciembre de 2012.

Bauman, Zygmunt (2012). *Vidas desperdiciadas. La Modernidad y sus Parias*. 1 ed. 5ta reimp. Buenos Aires: Paidós.

Bayley, David y Shearing, Clifford (1996). "The future of policing", Law and Society Review, vol 30; Nº 3, 585-606.

Becker, Howard (2009). *Outsiders: Hacia Una Sociología De La Desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

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

Bourdieu, Pierre (1988). *La distinción*. Madrid, España: Taurus.

Bourdieu, Pierre (1983 [2000]). *Poder, Derecho y Clases Sociales*. España: Desclée de Brouwer. 2ª Edición.

Bourdieu, Pierre (2011) *Las estrategias de la reproducción social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Brodeur, Jean-Paul (2011). *Las Caras de la Policía. Prácticas y Percepciones*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Calandrón, Sabrina et al (2013). *De Armas Llevar: estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. 1era Ed. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2004), “El Plan de Protección Integral de Barrios. Las villas de emergencia como una cuestión central de la seguridad”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2009), “Territorio, desigualdad y violencia”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Ciafardini, Mariano (2006). *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*, Ariel, Buenos Aires.

Cortina, Adela (1996). *Ética*. Madrid: Santillana.

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

Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal (2014). "Hechos delictuosos en villa 31 y 31 bis. Período: enero 2012 a abril 2014." Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal, Ministerio de Seguridad de la Nación. Fecha: 09/06/2014.

Dubet, Francois (2010). "Crisis de la transmisión y declive de la institución". *Revista Política y Sociedad*, Vol. 47 N°2, pp. 15-25.

Duarte, Maximiliano (2017). "Mercado y Unidades de Policía Pacificadora (UPPs): nuevas tendencias en las intervenciones estatales en los territorios de relegación urbana" en *Extractivismo Urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Compilado por Ana María Vasquez Duplat. Fundación Rosa Luxemburgo; Ceapi; El Colectivo; Buenos Aires, 2017.

Durão, Susana y Darck, Marcio (2012). "Polícia, Segurança e Ordem Pública. Perspectivas portuguesas e brasileiras". Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais: 25-52.

Frederic, Sabina (2013). "La formación policial en cuestión: impugnación, valoración y transmisión de los "saber hacer" policiales. En Calandrón, Sabrina;. *De Armas Llevar: estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. 1era Ed. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Frederic, Sabina (2018). "La politización del trabajo policial en Buenos Aires. Gendarmes y policías locales frente al policiamiento de proximidad". *Revista Trabajo y Sociedad. Sociología*

del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias NB – Nucleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N°31, invierno 2018, Santiago del Estero, Argentina.

Frühling, Hugo (2003). *Policía comunitaria y reforma Policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* Universidad de Chile: Santiago de Chile.

Galvani, Mariana (2016). *Cómo se construye un policía. La federal desde adentro*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.

García Delgado, Daniel (2015). “El modelo de desarrollo con inclusión social y su inserción en la multipolaridad. Agendas y geopolíticas en conflicto.” *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, N°28, primavera de 2015, pp. 159-177.

García Delgado, Daniel y Ruiz del Ferrier, Cristina (2013). “El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 1, Buenos Aires, pp. 64-81.

Garriga Zucal, José (2016). “Los sinsabores del verdadero policía. Representaciones laborales y legitimidad de la violencia policial”, *Revista Razón y Palabra*, Número 93, pp. 724-742.

Garriga Zucal, José (2017). “Sacrificio y violencia. Representaciones del trabajo entre los policías de la provincia de Buenos Aires”, en: *Sobre el sacrificio, el heroísmo y la violencia. Aportes para comprender las lógicas de acción en las fuerzas de seguridad*. Buenos Aires, Octubre, pp. 115-134.

Grupo de Estudios Sobre Policías y Fuerzas de Seguridad CAS-IDES (GEPyFS) (2012), “Seguridad para todos. Territorios y policiamientos”, en Voces del Fénix n° 15, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Hobsbawm, Eric (1994). *La Era de los Extremos: historia del corto siglo XX*. Crítica. Grijalbo.

Kessler, Gabriel (2010). *Sociología del delito amateur*. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Paidós.

Kuhn, Thomas (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, The University of Chicago Press.

Loubet del Bayle, Jean (1998). *La policía. Aproximación socio-política*. Acento Editorial, Madrid.

Martínez Robles, Claudia (2016). “Sentidos y representaciones sobre el Estado, el Territorio y la Comunidad en la concepción de la política social. Un acercamiento a partir del caso del “Plan Ahí, en el lugar” (Argentina, 2008-2015)”. IX Jornadas de Sociología de la UNLP. 5 al 7 de diciembre de 2016. Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8981/ev.8981.pdf

Menezes, Palloma (2013). “Rumores e criticas em favelas “pacificadas”: um estudo sobre como moradores e policias avaliam as Unidades de Policia Pacificadora”. CLACSO/Asdi.

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 (2011). "La Participación Comunitaria en la Gestión de la Seguridad Pública". Cuadernillos de difusión: Seguridad democrática. Cooperativa Gráfica Campichuelo: Ciudad de Buenos Aires, octubre del 2011.

Ministerio de Seguridad de la Nación (2012). "El Estado Nacional presente en los barrios vulnerables", en Políticas de Seguridad de la Nación n° 3, octubre de 2012. Ciudad de Buenos Aires.

Ministerio de Seguridad de la Nación (2015). "Policías de Prevención Barrial: una respuesta para la inclusión social y la seguridad ciudadana" 1era Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Seguridad de la Nación.

Monjardet, Dominique (2010). *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010.

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

Pena, María Cecilia (2014). "América Latina, de la estrategia de seguridad militar a la policía comunitaria: el caso de las Unidades de Policía Pacificadora en Brasil de 2008 a 2012"

Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en: <http://repositorio.utdt.edu/static/license/license-utdt.pdf>

Perelman, Marcela; Tufro, Manuel (2014). "Operativos territoriales de seguridad del Gobierno Nacional: tensiones entre saturación policial y políticas compensatorias en barrios pobres de la RMBA". VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Ensenada, 3, 4 y 5 de diciembre de 2014.

Rangugni, Victoria (2014). "La redefinición de las relaciones de gobierno y el desbloqueo del problema de la (in)seguridad en la última década". Revista Voces en el Fénix, Año 5, Número 34, mayo 2014.

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.

Ricotta, Giuseppe (2017). "En el territorio del enemigo: las Unidades de Policía de Pacificación (UPP) en una favela de Río de Janeiro". Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología 29: 63-79. Doi: <https://dx.doi.org/10.7440/antipoda29.2017.03>

Rodríguez Alzueta, Esteban (2008). "Estrategias securitarias de los grupos desventajados". Delito y sociedad: revista de ciencias sociales, ISSN 0328-0101, N.º. 26, 2008, págs. 117-136.

Rodríguez Alzueta, Esteban (2014). *Temor y control: La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Buenos Aires: Futuro Anterior.

Rodríguez Alzueta, Esteban (2020a). *Yuta: El verdugueo policial desde la perspectiva juvenil*. Buenos Aires: Malisima.

Rodríguez Alzueta, Esteban (2020b). *Prudencialismo: el Gobierno de la Prevención*. Buenos Aires: Editorial Cuarenta Ríos.

Sain, Marcelo (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

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

Sain, Marcelo (2009). "La Reforma Policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo". *Revista Nueva Sociedad*, mayo de 2009. Buenos Aires, Argentina

Sain, Marcelo (2016). "La municipalización policial en la provincia de Buenos Aires" en Rodríguez Games, Nicolás Eduardo (comp.). *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Nicolás Eduardo Rodríguez Games; Santiago Andrés Fernández; Marcelo Fabián Sain. -1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Sancho, María Dolores (2019). "Las estrategias de prevención del delito en el nivel subnacional. Entre la importación y el radicamento cultural. Neuquén, 2004-2011." II Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía. La seguridad en cuestión. 9 y 10 de abril del 2019. ISBN 978-987-3982-05-7

Simmel, George (1903 [1986]). "Las grandes urbes y la vida del espíritu", en *El individuo y la libertad (Ensayos de Crítica de la cultura)*. Barcelona: Ediciones Península.

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, M. (2003): "Pintando a través de números. Fuentes Estadísticas de conocimiento y gobierno democrático de la cuestión criminal en Argentina", en *Anuario de Ejecución penal, Año 1 N° 1*, Buenos Aires, *Critica Penal*, p 85-138.

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

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 (1991). *Community Policing and the Challenge of Diversity*. National Center for Community Policing. School of Criminal Justice. Michigan State University.

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

Wacquant, Loïc (2010). *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*. 1era ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

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

Young, Jock (2012). *El vértigo de la Modernidad Tardía*. Buenos Aires: Ediciones Didot.

