

Nuevas intervenciones territoriales en políticas de seguridad: una reflexión sobre el Cuerpo Policial de Prevención Barrial

Guadalupe Basualdo

Antropóloga. Equipo de Antropología Política y Jurídica (UBA) / Centro de Estudios Legales y Sociales

lupebasu@yahoo.com.ar

El primer año de gestión del Ministerio de Seguridad ha mostrado la decisión de abordar, desde una perspectiva democrática, las demandas públicas de seguridad ciudadana. El área metropolitana y en especial la ciudad de Buenos Aires han constituido territorios privilegiados sobre los cuales se han desplegado un conjunto de políticas territoriales de seguridad, como el plan Centinela, el Plan de Seguridad Urbana, el Plan Nacional de Participación Comunitaria, el plan Ciudad Segura, el Operativo de Unidad Cinturón Sur y el Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB), entre otros.

Este trabajo se propone reconstruir la puesta en marcha del CPPB, a través de las actividades y prácticas policiales así como sus efectos sobre la sociedad y el territorio. Este nuevo cuerpo, creado en Octubre de 2011, tiene entre sus objetivos regular, a través de la prevención policial, los conflictos interpersonales o de uso del espacio público en las villas de la ciudad de Buenos Aires. En este marco se reflexionará sobre las tensiones que se producen en materia de seguridad democrática y derechos humanos, así como entre pobreza y delito.

PRESENTACIÓN

En primer lugar, se realizará una reconstrucción del proceso de creación del Cuerpo Policial de Prevención Barrial. Por tratarse de una investigación en marcha aún no se dispone de datos que permitan comprender los efectos sociales de la implementación de este Cuerpo. Por ello, luego se presentarán sólo algunas características que se han podido relevar hasta el momento sobre el proceso de implementación en el territorio y los efectos entre los habitantes. Finalmente se expondrán algunas reflexiones preliminares en relación a las tensiones, desafíos y preguntas que presenta el proyecto.

La metodología utilizada para este trabajo consistió en entrevistas realizadas a actores territoriales (referentes sociales, policías y autoridades políticas), la observación

participante de instancias de capacitación y de implementación del CPPB en los barrios, así como la utilización de fuentes secundarias (documentos oficiales, normativa regulatoria, fuentes periodísticas).

Una nueva gestión en materia de seguridad

En diciembre de 2010, tras la crisis política producida por la violenta respuesta judicial y policial a la ocupación que realizaron miles de familias en el Parque Indoamericano¹, el gobierno nacional resolvió la creación del Ministerio de Seguridad. A partir entonces, desde esa cartera, se ha desplegado un conjunto de políticas de seguridad que en conjunto constituyen una modificación significativa de la forma de gestionar la seguridad hasta entonces. En el primer año de gestión del Ministerio de Seguridad se priorizó abordar las demandas públicas de seguridad ciudadana desde una perspectiva democrática de la seguridad. El conjunto de políticas atendió no sólo a responder las demandas de asistencia policial en los barrios y las principales problemáticas delictivas sino además a revertir, a través de la conducción política, las violentas prácticas policiales e institucionales de las fuerzas de seguridad (CELS, 2012).

Los problemas distintivos que afectan al área metropolitana y en especial la ciudad de Buenos Aires han sido uno de los ejes principales de esta gestión. Las distintas políticas puestas en marcha exhiben las principales preocupaciones que les dieron origen y guiaron su diseño, tales como el autogobierno de las fuerzas de seguridad, la desigual distribución de recursos policiales sobre el territorio, la violencia vivida por los sectores más vulnerables producto de tramas delictivas presentes en los barrios que habitan, la participación de la comunidad en el control y el diseño de la actuación policial, entre otras. En ese sentido, se inició la implementación de un conjunto de políticas territoriales de seguridad, como el plan Centinela, el Plan de Seguridad Urbana, el Plan Nacional de Participación Comunitaria, el de Control de Accesos CABA, el plan Ciudad

¹ La ocupación del Parque Indoamericano, ubicado en el barrio de Lugano de la ciudad de Buenos Aires, dio lugar a una violenta represión ordenada por la justicia y el gobierno de la ciudad, por parte de la Policía Federal y la Policía Metropolitana dejando como resultado dos muertos y cientos de heridos. En los días siguientes, en el marco de la disputa política, el gobierno nacional y el de la Ciudad retiraron toda fuerza de seguridad del parque, lo que tras el avance de vecinos y patotas contra los ocupantes del parque se produjo una nueva muerte dentro del parque. Varios días después, por medio de la intervención nacional, se convocó a referentes sociales que participaban de la ocupación, se diseñó un cerco perimetral con fuerzas de Gendarmería y se resolvió una salida política que permitió levantar la toma pacíficamente.

Segura y el Operativo de Unidad Cinturón Sur.

La creación de una Policía Barrial

Distintas preocupaciones y principios políticos confluyeron en la creación de un nuevo cuerpo policial. Por un lado, la necesidad de brindar seguridad en los territorios donde habitan los sectores populares, históricamente postergados en la repartición de servicios de seguridad. Por otro, la intención de avanzar sobre las tramas delictivas que, aprovechando la ausencia y connivencia estatal, se establecieron en ellos. Y finalmente, la necesidad de producir transformaciones en las fuerzas de seguridad, especialmente en la fuerza más cuestionada, la Policía Federal Argentina, que obligue a la adopción de prácticas respetuosas de los derechos humanos a partir de la participación comunitaria, del control político y de un “cambio cultural”.

En este marco, hacia mediados del 2011, la Subsecretaría de Gestión y Bienestar del Personal de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, a cargo de el abogado Gustavo F. Palmieri², comenzó a trabajar en el diseño de un grupo policial para la actuación en barrios populares. Esta experiencia consistió en la creación de un cuerpo policial donde la forma de actuación (es decir, la forma de responder ante diferentes situaciones a través de las prácticas policiales), de control político (es decir, las formas de evaluación, monitoreo y fiscalización de la acción policial) así como las problemáticas a abordar (el tipo de problemas sobre los cuáles intervendrían) fueron definidas por las autoridades políticas.

El diagnóstico

De acuerdo a las entrevistas realizadas con los funcionarios de esta secretaría así como de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación (DNFC) el diagnóstico inicial que guiaba la propuesta tenía que ver con que si bien las importantes transformaciones económicas, sociales y políticas de la última década habían permitido recuperar ciertas

² El Dr. Gustavo F. Palmieri es un abogado que proviene del Centro de Estudios Legales y Sociales, un organismo de derechos humanos fundado durante la última dictadura militar por padres y madres de detenidos desaparecidos y presos políticos perseguidos por el terrorismo de Estado. Desde la década del '80 el CELS se abocó también al estudio y la denuncia de las violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad durante la etapa democrática. El Dr. Palmieri participó como abogado litigante y luego también como Director del Programa de Violencia institucional durante más de una década en el trabajo de derechos humanos.

condiciones de vida de los trabajadores, existen formas estructurales de violencia instaladas en los territorios urbanos populares que, más allá de las políticas económicas y sociales, exigen también políticas públicas de seguridad específicas para abordarlos.³ Los funcionarios entendían que los barrios informales, como las villas y asentamientos⁴, constituidos como consecuencia de procesos económicos que fueron excluyendo a grandes sectores de la población del mercado de trabajo así como del acceso al suelo y la vivienda urbana contaban con importantes necesidades que no habían sido cubiertas por los servicios estatales. Producto de ocupaciones o tomas de tierra, cada uno de estos barrios presenta características diferentes, de acuerdo a los procesos sociales que les dieron origen, pero todos comparten algunas características como la precariedad en la tenencia de la tierra, la dificultad en el acceso a los servicios públicos, la construcción irregular, la densidad de población, entre otras características. Para los funcionarios, se trata de territorios caracterizados por una presencia estatal escasa o mediada discrecionalmente a través de punteros o dirigentes afines a las gestiones de turno, en donde el acceso urbano no está garantizado. Por eso sostenían que si bien había habido en los últimos años un proceso de recuperación de derechos, para construir ciudadanía de manera igualitaria era necesario garantizar de manera localizada, territorial un conjunto de políticas públicas en estos barrios.

³ Tal como lo afirmó Ileana Arduino, subsecretaria de Articulación con los Poderes Judiciales y los Ministerios Públicos en el una conferencia organizada por el Acuerdo para la Seguridad Democrática, en la Facultad de Derecho en Marzo de 2012.

⁴ De acuerdo a Cravino, Del Río y Duarte (2010) las villas pueden ser definidas como “ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante” que producen tramas urbanas irregulares, organizados a partir de intrincados pasillos, porque generalmente se construyen a partir de la suma de prácticas individuales. Las viviendas presentan distintos grados de precariedad y los pobladores se instalan allí como un hábitat transitorio. Los asentamientos en cambio se caracterizan por tronzados urbanos regulares y planificados producto de loteos comercializados en el mercado de tierras, en su inmensa mayoría sobre terrenos privados, resultado de la organización de colectivos sociales que provienen de áreas urbanas, que perciben el barrio como una mejora en la situación habitacional no necesariamente transitoria y tienden a buscar la legitimación estatal. Mientras en la ciudad de Buenos Aires predomina el fenómeno de las villas, generalmente asentadas sobre tierras fiscales, en el conurbano bonaerense se observa más la presencia de asentamientos. Ambos tipos de barrios están generalmente habitados por trabajadores poco calificados o informales, y sus habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes.

La preocupación del Ministerio estaba centrada en proporcionar una perspectiva de seguridad inclusiva de las problemáticas específicas que acechan a los sectores populares en los territorios donde habitan.

El diagnóstico institucional recogía también las demandas comunitarias que sitúan la inseguridad como uno de las principales preocupaciones ya que, a pesar de contar con situaciones delictivas o de informalidad constantes, producidas por las condiciones de pobreza y de hacinamiento urbano fueron excluidos de servicios de seguridad ciudadana. La policía generalmente no ingresa a estos barrios, no los recorren, o bien entra esporádicamente para realizar grandes operativos, allanamientos militarizados, razias, intervenciones violentas, con altos grados de arbitrariedad sobre la población, acciones que no representan para los vecinos de los barrios una forma de “seguridad”, que generalmente se asocia al policía parado en las esquinas. Por otra parte, las demandas comunitarias señalaban la violencia que las fuerzas de seguridad ejercían sobre la comunidad, especialmente sobre los jóvenes.

A su vez, la gestión del ministerio entendía que el "autogobierno policial", especialmente en la Policía Federal, generó que estos territorios se constituyan en zonas de disputa por el predominio en determinadas zonas de negocios. “Cuando se dice «esa comisaría recauda bien», quiere decir que extorsiona bien a los comerciantes, a los que les pide dinero a cambio de protección, a los inmigrantes que no tienen sus papeles en regla, a los vendedores ambulantes, para no molestarlos y a las cocinas de droga para hacer la vista gorda” declaró la ministra Garré en los primeros meses de su gestión⁵.

Por último, se evaluaba que lógicas delictivas se habían aprovechado del tramado urbano irregular, la falta de presencia y la connivencia estatal, las condiciones de pobreza, hacinamiento presentes en estos barrios para instalarse en ellos, dando lugar a economías paralelas basadas en la producción, distribución y venta de drogas o la trata de personas, delitos “complejos” sobre los cuales resulta difícil intervenir sin apoyo de la comunidad. En este sentido, la connivencia policial con el delito fue estableciendo un comportamiento policial estigmatizante sobre estos sectores, caracterizado por la represión y la violencia extrema que se consolidó en una lógica de enfrentamiento y alteridad.

⁵ “Gestionar de forma adecuada”, Página/12, 8 de abril de 2011. La fuerte sospecha sobre la implicación de las comisarías en lógicas delictivas generó en los primeros meses de la nueva gestión la remoción de todas las jefaturas comisariales y el reemplazo por nuevas autoridades.

Con esta nueva propuesta de la Policía Barrial se aspiraba a integrar estos barrios al resto de la ciudad, con la intención de generar ciudadanía, no sólo a través de políticas sociales sino también desde una perspectiva de seguridad, para quebrar los límites urbanos que separan a estos barrios del resto de la trama urbana de la Ciudad. El objetivo era generar una respuesta multiagencial que no consistiera sólo en la presencia de varios Ministerios concurriendo a un mismo territorio sino en articular de manera inteligente las demandas, los recursos y las estrategias de intervención de manera integral.

El diseño del proyecto

Como las policías barriales no constituyen una novedad en las instituciones de seguridad se analizaron las características que presentan este tipo de fuerzas en otros países (como Bolivia, México, Brasil, Uruguay, Francia) con el objetivo de comparar criterios, metodologías y resultados. Por otra parte, se analizaron dos experiencias recientes que, aunque presentan otras características de intervención por estar a cargo de fuerzas más militarizadas también se desplegaron sobre barrios empobrecidos: el acordonamiento realizado desde 2003 en Fuerte Apache y el plan de Unidad Cinturón Sur que el mismo ministerio venía poniendo en práctica.

Para establecer las pautas de actuación del nuevo cuerpo, miembros de la DNFC mantuvieron una serie de encuentros con un Grupo de Trabajo de oficiales de la PFA que contaban con años de experiencia en la fuerza. Estas reuniones tuvieron como objetivo conocer y dialogar sobre las representaciones sobre estos barrios, los conflictos que identificaban más recurrentes y por último sobre cuáles eran las formas de respuesta policial. El objetivo de este intercambio consistía en incorporar en las nuevas pautas de actuación el conocimiento de la actividad operativa de los policías.

A partir de estos insumos se elaboró la propuesta de lo que primero se denominó “División Especial de Seguridad Preventiva”, luego “Policía de Prevención Vecinal” y finalmente Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB) de la PFA. Como se mencionó, los criterios que regirían su actuación fueron propuestos y dialogados en diversos encuentros con autoridades de la PFA. Se trata de cuerpo policial tendiente a la prevención y represión del delito, a través de la acción estratégica y coordinada de *Unidades de Prevención* o *trinomios*, desplegadas las 24hs en el barrio. Cada Unidad se conforma de 3 policías por grupo que, por medio de recorridas permanentes a pie,

realizan control de tenencia y uso de armas, estupefacientes y proveen seguridad a los establecimientos escolares, culturales, sanitarios, entre otros. La organización del cuerpo estaría conformada por un Jefe del Cuerpo, un Sub Jefe, Jefes de Servicio, Jefe de Servicio Externo, y los trinomios.

El objetivo fue construir un cuerpo policial que pueda realizar tareas de prevención del delito a través de la presencia permanente en los barrios, lo que permitiría también transformar las relaciones entre la policía y la comunidad. “Sostener una presencia policial firme y amigable que garantice la libre circulación de personas en el espacio público, contribuir a la resolución de conflictos y la convivencia pacífica, brindar especial atención a víctimas y a personas en situación de vulnerabilidad, identificar situaciones que puedan incidir sobre la proliferación de hechos delictivos y propiciar situaciones sostenidas. Comprender, analizar y producir conocimiento sobre la situación de la seguridad en el barrio en coordinación con el Ministerio de Seguridad. Atender demandas de la comunidad vinculadas con trámites y denuncias, resolviendo las situaciones que resulten de su competencia y/o realizando orientaciones y derivaciones efectivas, en el marco de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Seguridad.”⁶

Para esto se establecieron criterios de actuación distintivos. Por ejemplo, tal como nos explicaba el Secretario de coordinación, Planeamiento y Formación todas las policías tienen ciertos grados de tolerancia ante ciertas infracciones, “*No se la pasan levantando los coches que están estacionados en doble fila*”. Por eso, teniendo en cuenta que en estos barrios el espacio público es utilizado de una manera diferente a la manera en la que se habita en otros barrios se estableció que por ejemplo, adopten estos criterios para comprender la realidad del barrio y flexibilizar la aplicación de ciertas leyes que resultan contradictorias con las pautas de vida y las condiciones que habitan en los barrios. Por ejemplo, un oficial Jefe de Servicio en la villa 15 nos relataba “En la ley 23.737 se habla que el consumo de droga en lugares públicos, es delito. (...) Yo estoy en los contenedores de la villa 31 y él está entre medio de dos contenedores, si yo me voy al sentido amplio, por entremedio de ese sector de dos contenedores es vía pública, acceso público, entonces yo podría decir, estás preso. Ahora, uso un poquitito el criterio, está entre medio de dos contenedores, a 12 cuadras de la calle más cercana, a 0,05%

⁶ Documento interno, Ministerio de Seguridad.

de posibilidad que pase un auto, a 0,01% de posibilidad de que pase un chico de un colegio, no es vía pública, puedo agarrar y hablarle, explicarle, decirle porqué no y hacer otro trabajo más importante que llevármelo preso.”

Por otra parte, uno de los criterios de actuación que se definieron fue “el uso progresivo de la fuerza”. En función de esta decisión se adaptaron los procedimientos y la organización del cuerpo, para reducir los niveles de violencia por parte del personal policial.

Del chichón a la prevención: el cuestionamiento a la forma de trabajo de las comisarías

La forma de trabajo y organización del CPPB adoptó características distintivas por tratarse de un Cuerpo Policial y por surgir de un fuerte cuestionamiento a la forma de trabajo tradicional de las comisarías. Si bien el CPPB realiza, al igual que la comisaría, un trabajo de prevención, la organización y forma de trabajo policial en el territorio presenta fuertes diferencias con las de las comisarías en general.

En primer lugar, se adoptó un concepto de seguridad como un fenómeno dinámico, como parte integrante de un conjunto de otras problemáticas que habitan en el territorio que deben ser tenidas en cuenta para comprender qué significa la “seguridad” en ese lugar, cómo se define y qué cosas define la seguridad. Esta concepción se plasmó en la forma de ocupar el territorio por parte de la policía: las unidades de prevención del CPPB están en continuo movimiento y si bien cada una tiene un conjunto de manzanas asignadas la forma que adoptan los recorridos se establece a través de la interacción con los integrantes de la comunidad, quienes informan a través de los diálogos cotidianos y de la participación en la Mesa de Seguridad los lugares donde se demanda la presencia policial. Un Jefe de Servicio definió este proceso diciendo que así “*Entonces dejás de ser un chichón, de llegar después del golpe, para hacer una prevención real*”.

En el resto del territorio de la capital, las comisarías para dominar el territorio se organizan en “servicios de consigna”, “paradas preventionales” o “paradas bancarias”, se trata de policías parados en un determinado lugar, como forma de cubrir un lugar fijo. Los patrulleros que circulan son para controlar que el policía esté ahí parado. El policía parado ahí se encarga de que si pasa algo va a llamar a la comisaría, va a estar informando y a su vez también con su presencia es una forma de disuadir el delito. Sin embargo, en la práctica no existe comunicación entre los distintos agentes de las paradas. Por otra parte, las comisarías están compuestas por brigadas, que son los

grupos que se utilizan para hacer operativos, para formar estos grupos es necesario el conocimiento del barrio a lo largo del tiempo.

Otro aspecto comparativo importante son las condiciones laborales. Al formar parte del CPPB el Ministerio dispuso que los policías tienen prohibido realizar servicios adicionales⁷. En este sentido, asignó un plus salarial por tareas en este cuerpo, con el objetivo de generar un destino “competitivo” y a su vez evitar el incumplimiento de la norma. Esta decisión se fundó en la necesidad de generar por un lado mejores condiciones laborales para los agentes que junto con otras medidas tomadas durante esta gestión ha sido una política oficial del Ministerio. También con el objetivo de generar condiciones para que los agentes puedan cumplir sanamente con la tarea que emprenden, sin minar sus condiciones de vida. Por último evitar comportamientos que a través de la comercialización de servicios adicionales se generen discrecionalidades en la administración de los agentes en el territorio o ingresos ilegales y se distorsione el objetivo del plan.

Por otra parte, los turnos, a diferencia de la comisaría son rotativos, todos hacen todos los turnos, cubren todos los horarios. En la comisaría en cambio cada agente cubre a lo largo de la semana un mismo horario, que si bien permite una rutina más ordenada, genera inequidades al interior del mismo personal policial, ya que no se distribuyen los horarios donde se produce la mayor carga laboral. El policía del CPPB tiene un régimen laboral, donde trabaja 7 días y descansa 2 días, a diferencia de la comisaría que trabaja 4 días y luego se le asigna 1 día de franco. Esta dinámica permite un descanso más extendido.

Trinomios

Otra característica distintiva fue la decisión de que el grupo policial trabaje en *trinomios* o *Unidades de Prevención*. Tras el análisis de las formas de trabajo en distintas fuerzas y distintos modelos, las teorías de mando, las posibilidades económicas y los roles necesarios, las autoridades decidieron crear grupos de 3 agentes en el territorio. La constitución de estas unidades cumple con distintos objetivos. Por un lado, proporciona protección a los policías. Para los funcionarios este es un elemento central como condición de posibilidad para que el proyecto pudiera ser apropiado por la policía, para

⁷ Los servicios adicionales de seguridad, “adicionales”, son una forma de comercializar por parte del personal de seguridad estatal el servicio de seguridad. Se trata contrataciones privadas que constituyen una práctica muy extendida y que atenta contra la seguridad pública.

que tuvieran confianza, “seguridad” sobre ellos mismos, para llevar adelante las tareas de prevención en el territorio. Por otro lado, los funcionarios observaron que una mayor cantidad de efectivos trabajando en conjunto disminuía las posibilidades de generar vínculos informales o con segmentos delictivos de los agentes en el territorio, porque habilitaba una mayor control entre los propios agentes y también porque si una unidad se ve comprometida en una actividad ilegal, al ser 3 aplica el delito de asociación ilícita⁸. También permite garantizar un mayor efecto preventivo. La presencia grupal permite reducir el uso de la violencia física, por ejemplo al momento de realizar detenciones. Por último, la presencia de tres policías recorriendo genera un efecto notorio a la vista de la comunidad, mayor efecto disuasivo y mejores posibilidades de cubrir rápidamente un conflicto con un número contundente de policías al unir dos o tres trinomios.

Cada trinomio tiene asignada una *cuadrícula* en el territorio, un conjunto de manzanas fijo, que pueden recorrer de la manera que ellos dispongan. Este método permite que los policías puedan conocer al vecino de ese sector del barrio, construir una relación de confianza, conocer sus demandas y adaptar su recorrido, sus prácticas cotidianas, de acuerdo a éstas.

Evaluación

En el diseño, también se definió una forma de evaluación policial que impida replicar prácticas propias de las comisarías como por ejemplo la clásica “hacer estadísticas”. La forma de evaluar el desempeño de policial se modificó, tal como lo señala un informe sobre el CPPB: “Tradicionalmente se evaluó el desempeño policial teniendo en cuenta únicamente la conjuración del delito, en base a indicadores tales como el número de detenciones efectuadas. Dado que el objetivo de este cuerpo no será criminalizar sino desarticular las tramas de violencia y delito preexistentes contribuyendo a disminuir los niveles de percepción de inseguridad, la evaluación del desempeño policial deberá incluir la triangulación de fuentes diversas (los resultados de la fiscalización a partir de la observación, entrevistas a vecinos, etc.) y la contemplación de distinto tipo de

⁸ Asociación ilícita es un delito tipificado en los artículos 210 y 210 bis, del Código Penal argentino, se trata del acuerdo de voluntades de tres o más personas de dedicarse a actividades delictivas (de número plural y no un hecho, o más de uno, determinados) con carácter más o menos duradero. Se configura el delito por el solo hecho de ser miembro de la banda, y hasta que esa asociación concluya, siendo la pena de reclusión o prisión de tres a diez años. La pena se eleva a cinco años en su mínimo, para los jefes u organizadores de la asociación ilícita.

variables (tales como el grado de satisfacción de los vecinos, el tipo de respuesta policial inmediata brindada, el impacto sobre el nivel de conflictividad del barrio, etc.) que, lejos de la concepción simplista, permitan realizar una evaluación más integral de la actuación policial.”

Espíritu de grupo

Finalmente, se decidió conformar un cuerpo policial que permitiría adoptar dinámicas de identidad de grupo con la intención de generar mayor compromiso con la tarea. Los funcionarios del ministerio trabajaron con los policías un programa para trabajar este aspecto, crear un compromiso, una convicción, tanto en el propio grupo de instructores, como entre los cursantes. A partir de las charlas con los policías los funcionarios establecieron que los cuerpos policiales, dentro de la fuerza, tienen otra lógica de funcionamiento ya que construyen un espíritu de grupo, a diferencia de la comisaría donde la integración es mucho más individualista. “Si vos compartís con tus compañeros todos los días un mismo lugar y ves que hay una pared despintada, un día te quedás media hora más y la pintás, en las comisarías esto no pasa porque están un día acá otro día allá no forma grupo, está cada uno pensando en lo suyo, les interesa que es un horario reducido y 10 minutos antes de irse ya tienen todo listo para salir”.

Los miembros de la DNFC trabajaron con los policías seleccionados para dirigir la capacitación, de manera de enseñar todas las herramientas pero también de enseñar un criterio de actuación, “vos las tenés que saber usar y ubicarlas en tiempo y forma y en el contexto”.

El proceso de selección y capacitación

Desde la DFC se seleccionó un conjunto de policías para organizar el grupo de capacitadores o *instructores*. Con ellos se trabajaron los criterios primarios del programa de instrucción. Los policías presentaron un programa de acuerdo a éstos y los miembros del Ministerio lo evaluaron, modificaron y agregaron actividades.

En Octubre de 2011 se organizó una convocatoria voluntaria en la PFA para inscribirse al proyecto, y sobre estos inscriptos se produjo un proceso de selección compuesto por la evaluación de sus legajos y de una entrevista psico-técnica realizada por profesionales especialmente capacitados para identificar perfiles incompatibles con la tarea. A partir de los datos producidos por estos informes los funcionarios seleccionaron de los 500 aspirantes, un grupo de 250 agentes para la capacitación.

Los motivos para la inscripción fueron variados, en algunos casos habían sido motivado por lo que habían escuchado de la propuesta que incluía una transformación en las prácticas policiales y otro trato con el vecino, en otros primó la intención de modificar el destino dónde se encontraban y un elemento relevante resultó el incentivo monetario que prometía el destino. La información que el Ministerio difundió en una primera instancia, a partir de Octubre de 2011 hizo hincapié en que se trataría de construir otra forma de accionar policial: “La articulación con otros efectores de políticas públicas, tales como salud y educación, con referentes vecinales, y con actores de la política local será central. Asimismo deberán funcionar como eje del trabajo policial las discusiones en las mesas de seguridad barrial. Por otra parte, los agentes tendrán que coordinar con actores judiciales. Por ejemplo, qué ocurre cuando hay un caso en que por orden del Poder Judicial una persona debe mantener cierta distancia de un familiar”.⁹ En lo que respecta a los oficiales el ministerio realizó una forma de selección diferente ya que además de los informes producidos por parte de entrevistas y análisis del legajo, los funcionarios mantuvieron una entrevista personal con cada uno de ellos con el objetivo de conocerlos. A partir de estos insumos seleccionaron un total de 20 oficiales.

La capacitación

La primera capacitación se realizó en Febrero de 2012 en la Escuela de Suboficiales y Agentes de la PFA. Se organizó una capacitación para los suboficiales y otra para los oficiales. Ésta última fue más acotada y consistió especialmente en charlas con los funcionarios. La capacitación para los suboficiales consistió en un programa que articulaba actividades organizadas por el grupo de policías instructores y actividades directamente organizadas por la DNFC. El proceso de capacitación apuntó por un lado a una capacitación técnica, que proporcione calidad en el accionar policial y herramientas útiles y a una transformación cultural, a un “cambio de mentalidad” como lo definieron los instructores.

Los cambios institucionales en el Ministerio de Seguridad

A inicios de Marzo de 2012 se produjeron cambios institucionales relevantes en el Ministerio de Seguridad que implicó no sólo el re nombramiento de los más altos

⁹ “Una Policía para escuchar a los vecinos”, Viernes 14 de octubre de 2011, Página 12.

funcionarios sino además transformaciones en la estructura ministerial¹⁰. La designación más relevante fue la de Sergio Berni¹¹ en la Secretaría de Seguridad, el cargo más importante luego de la ministra, y quedó a cargo de la conducción directa de las fuerzas de seguridad. Berni conformó sus equipos de trabajo en la Secretaría con el mismo equipo con el que venía trabajando en el Ministerio Desarrollo Social. A partir de estos cambios el lanzamiento del CPPB quedó a cargo del área Berni.

Por otra parte, también en estos meses, por orden presidencial, se decidió implementar el Plan de Abordaje Integral en la ciudad de Buenos Aires. Se trata de un Plan interministerial donde cada ministerio aporta sus políticas con el objetivo de fortalecer el desarrollo local en una determinada localidad. En el marco de este plan el Ministerio de Seguridad colaboró a través de la implementación del CPPB en dos villas de la ciudad de Buenos Aires. Para realizar este desembarco el equipo de trabajo de la Secretaría a cargo de Berni proporcionó una fuerte articulación territorial a partir de las referencias territoriales y comunitarias con las que contaban desde la dirección de Asistencia Crítica del Ministerio de Desarrollo Social.

El Plan AHÍ

El Plan Nacional de Abordaje Integral (plan AHÍ) surge en el año 2008¹² del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). El mismo formó una mesa nacional compuesta por representantes del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. El plan, desde un enfoque de derechos, tiene por objetivo implementar políticas integrales en comunidades de alta vulnerabilidad social, a través de la “implementación de estrategias conjuntas de intervención planificadas de "abajo

¹⁰ Si bien las designaciones se realizaron en el momento del anuncio, las transformaciones ministeriales fueron finalmente institucionalizadas a través del Decreto 1742/2012, firmado el 20/09/2012.

¹¹ Sergio Berni es un médico, teniente coronel del Ejército, y forma parte del armado kirchnerista desde la gobernación de los Kirchner en Santa Cruz. Berni cumplió un rol central en los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner, como Director Nacional de Asistencia Comunitaria en el Ministerio de Desarrollo Social, mediando y negociando con las organizaciones piqueteras que mantenían sus demandas a través de movilizaciones y cortes de calle. Luego fue designado como Subsecretario de Gestión y Articulación Institucional, en el mismo ministerio. Desde allí cumplió un lugar central durante la crisis del Indoamericano, coordinando el cerco de gendarmería y la relación con los referentes sociales para desalojar el parque.

¹² Decreto 621/2008.

hacia arriba", valorizando las particularidades socioculturales de cada comunidad, optimizando y potenciando recursos.

En el plan AHI, si bien participan estos tres ministerios, está liderado políticamente por el Ministerio de Desarrollo Social, especialmente su ministra, Alicia Kirchner, que también es presidenta del CNPS. Cada ministerio aportó un equipo técnico desde el cual se fue armando el diseño y la implementación del plan, con una mirada interministerial e interdisciplinaria. Desde estos equipos se fueron determinando los criterios de vulnerabilidad social (como accesibilidad, mortalidad infantil, desnutrición, tuberculosis, etc.), las áreas vulnerables y la organización institucional del plan.

El plan AHÍ se organiza a través de Mesas Provinciales (una por cada provincia en la que se implementa el plan) que están compuestas por representantes de los ministerios provinciales quienes articulan con los equipos técnicos de la Mesa Nacional. Por último, en la cadena de descentralización, se armaron las Mesas de Gestión Local, una por cada localidad en la que se implementa el Plan AHÍ. En estas mesas locales participan referentes sociales locales (referentes de movimientos campesinos, de la Iglesia, maestros, etc.) quienes van delimitando y definiendo cuales son las necesidades más urgentes del territorio y de la comunidad, armando un diagnóstico participativo. Son especialmente acompañadas por los Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de cada provincia, los cuales disponen de "promotores" por zonas. La intención es que estas Mesas Locales no estén "municipalizadas", para evitar discrecionalidades, aunque tampoco se pretende que sean opositoras a los gobiernos municipales. Por lo general, lo que sucede en los territorios rurales es que no existen espacios en los que puedan reunirse las mesas locales, por ello, fue una política del Ministerio de Desarrollo Social la construcción de Centros de Integración Comunitaria (CIC) rurales en los que además funcionen centros de salud, playones deportivos, salones de usos múltiples, políticas de "primeros años".

Desde 2008 el plan trabajó en pequeños pueblos, parajes y barrios vulnerables del territorio nacional que se encuentran aislados social y/o geográficamente con el objetivo de fortalecer procesos de inclusión social y desarrollo local a través de la conformación de redes, la promoción de la organización, la participación comunitaria y la consolidación de las identidades locales. Un funcionario del Ministerio de Desarrollo Social declaró que los objetivos de esta política es "profundizar la intervención en los núcleos duros de la pobreza para promover el ejercicio de los derechos sociales,

implementando diversas estrategias colectivas para la inclusión y el desarrollo local. Ahondar en la problemática local y ver las acciones que se pueden realizar. Además se refuerza lo que ya está en marcha en la localidad.”¹³

El plan AHÍ en las villas y asentamientos

Lejos de los pequeños pueblos y parajes del interior del país, en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires las comunidades más vulnerables presentan características muy diferentes. En estos barrios habitan miles y miles de personas, las principales problemáticas tienen que ver con la titularidad del suelo, las condiciones habitacionales, la transitabilidad de calles, el suministro de agua potable, la mejora en calles, iluminación, desagües y canales, la falta de prevención en salud, entre otras. Estas problemáticas conviven además con graves problemas de seguridad, producto de la violencia extrema ejercida por las fuerzas estatales locales de seguridad (PFA y Policía Bonaerense) así como por la instalación de tramas delictivas ligadas al narcotráfico.

En este marco, se decidió implementar el Plan AHI en la Villa 31 y en la Villa 15 de la ciudad de Buenos Aires y en Villa Hidalgo, la Carcova e Independencia, del partido bonaerense de San Martín¹⁴. En la capital, el desembarco interministerial del Plan articula la acción de 8 ministerios (Trabajo, Salud, Interior, Educación, Defensa, Desarrollo Social, Seguridad y Planificación), que participan con diferentes programas sociales, de seguridad y de infraestructura. A partir de la información periodística relevada es posible describir que en estas localidades el desembarco interministerial adoptó como uno de los problemas principales los efectos sociales producidos por la violencia y el avance creciente del narcotráfico y la corrupción policial.¹⁵ Así es que las políticas desplegadas por el Ministerio de Seguridad, tales como el Centinela, en provincia de Buenos Aires, y el CPPB en la ciudad de Buenos Aires, adquirieron

¹³ Fuente: “Se realizó una nueva jornada comunitaria en la Villa 15”, Prensa/Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 30 de Julio de 2012.

¹⁴ De acuerdo a un relevamiento de prensa, luego también se sumaron el partido de San Miguel y Quilmes.

¹⁵ Algunos los medios de comunicación opositores al gobierno nacional, en cambio lo atribuyeron a “medidas preventivas ante un aumento hipotético de la conflictividad social de mano de la desaceleración de la economía.” (Clarín “Militares van a las villas para tareas de contención social”, 1 de Julio de 2012)

especial relevancia.¹⁶

Cada uno de estos barrios es coordinado por un ministerio responsable de la articulación entre las Mesas Locales creadas por el Plan y los diferentes ministerios¹⁷. De acuerdo a las necesidades establecidas por las mesas locales en los diagnósticos participativos, los ministerios aportan los recursos de los programas con los que cuentan en su cartera, como la distribución de DNI, planes de formación y de capacitación en diferentes oficios, Centro de Acceso a la Justicia, etc. En cada uno de los barrios se construye un Centro de Integración Comunitaria (CIC) y se trabaja estableciendo cuatro polos de intervención: organización social; productivo y de servicios; prestaciones y servicios; e infraestructura y equipamiento social.

La implementación del CPPB

Tras la designación de los nuevos funcionarios el CPPB comenzó a actuar en Mayo de 2012 en la Villa 31, en el barrio de Retiro y un mes después en la Villa 15. En ambos casos el cuerpo ingresó a los barrios en el marco del Plan AHÍ que dispone Mesas Locales de discusión del tema de seguridad, así como un conjunto de políticas públicas como Centros de Atención a la Justicia, Oficina de Asistencia a las Víctimas de Violencia Doméstica, políticas de documentación, jornadas de trabajo en infraestructura barrial, entre otras. A través de algunas entrevistas hemos podido relevar algunas impresiones sobre cómo se desplegó trabajo policial, los principales conflictos y algunas percepciones de los vecinos.

De acuerdo a las charlas con algunos vecinos de ambas villas la llegada del cuerpo policial produjo resistencias, especialmente en los grupos de jóvenes, pero con el pasar de las semanas logró cierta aceptación social. Un referente cuenta que *“Cuando la nueva policía llegó, recorrieron todo el barrio. Iban presentándose en los diferentes lugares, dejaban radio-comunicadores y celulares para poder mantenerse en contacto. Comentaban que eran parte de una nueva policía que intentaba sacarse de encima los prejuicios históricos hacia los policías, que venían a pacificar el barrio y limpiar los problemas de robos y drogas.”*

¹⁶ Alrededor de 500 gendarmes desembarcaron en el partido de San Martín y 400 policías del CPPB en las villas 31 y 15.

¹⁷ Las localidades de San Martín son coordinadas por el Ministerio de Defensa, la villa 31 por el Ministerio de Desarrollo Social y la villa 15 por el Ministerio de Seguridad.

Los conflictos en el barrio

De acuerdo a las entrevistas con algunos vecinos, funcionarios y policías, si bien el tipo de conflictos que se presentaron son similares en ambos barrios, las tendencias de uno u otro varían según las características de los barrios. Por ejemplo, en la villa 31 el negocio inmobiliario define una lógica barrial muy diferente a la que se ve en la villa 15 donde este negocio no está tan desarrollado. Por otra parte, en este último barrio la mayoría de las familias en general tienen o tuvieron algún “problema” con la policía, ya sea por violencia policial, porque estuvieron presos en comisaría o por algún delito en una prisión. Todos recuerdan que en el 2001, la policía sitió la villa. La comisaría 48 con jurisdicción ha sido denunciada en diversas ocasiones por el asesinato de jóvenes, reconocidos por su crueldad. En ambos barrios los principales problemas son el robo o “peajes”, la venta y el consumo de drogas y la violencia familiar.

“Pagar para pasar”

Una cuestión muy arraigada sobre la cual han hablado referentes sociales, vecinos, funcionarios y policías son los “peajes”. Se trata de una metodología de robo, muy doméstica, que en algunos casos no llega a ser violenta y en otros se caracteriza por ser muy agresiva, que consiste en un grupo de jóvenes establecidos en lugares clave de circulación, pasillos a través de los cuáles sólo se puede comunicar un sector de la villa con otro, o lugares de acceso de los trabajadores, en donde a través de la amenaza o de golpes se extorsiona a los habitantes a entregar algo de dinero para poder pasar. Al llegar el CPPB a los barrios estos constituían uno de los principales problemas que se expresaban en las mesas comunitarios, porque implicaba recurrentes situaciones de violencia, especialmente en los horarios laborales de ingreso y salida de la villa. En ocasiones ni siquiera lo hacían con armas blancas, sino con piedras adentro de la ropa, que mantenían en el piso, como herramienta para cuando algún habitante se resistía a pagar.

A través de la presencia física, de circular y permanecer en las zonas donde se encontraban estos “puestos”, sin un contacto directo, pero manteniéndose cerca, se provocó un efecto disuasivo que, finalmente, logró desplazarlos de esos lugares.

El termómetro vecinal - La construcción de confianza con el barrio

El oficial Campos cuenta que los vecinos reconocen en seguida quién es el que camina, el que no camina. Por ello destaca la necesidad de participar de las mesas de seguridad, escuchar las demandas de los vecinos, hablar con ellos, empezar a conocerse

y mostrarles que se les presta atención a las cosas que cuentan para poder ganarse la confianza: *“vos en el vecino tenés el termómetro de lo que está pasando, no tengo otra forma de... todo esto que te estoy contando no es que yo soy el omnisciente, no. Agarro me pongo, voy, me ve una vez, me ve otra vez, me ve de día, me ve de noche, me empieza a conocer, y me empieza a contar y ve de que por ahí a lo que él me dijo yo le estoy prestando atención, o me ve en el horario o ve que cambio el circuito o por ahí agarro un trinomio que está cerca, sin que se vaya de un sector pero prestas atención a tal o cual lugar, entonces vos fomentás a que te tengan confianza, cuando ven que a vos te preocupa lo que estas haciendo.”*

Algunas reflexiones preliminares

En este trabajo he recogido el proceso de creación del CPPB y algunas características del inicio de su trabajo en la ciudad de Buenos Aires. Aún resta realizar un trabajo de campo más extenso, que permita analizar a través de las representaciones de otros actores sociales barriales, como de otros actores institucionales presentes en el territorio, qué efectos sociales produjo la presencia policial, cuáles son sus alcances y limitaciones.

La reconstrucción del proceso de creación da cuenta de un proyecto institucional que ha incorporado en sus distintas instancias criterios que permitan orientar las prácticas policiales hacia comportamientos respetuosos de los derechos de los habitantes. Sin embargo existen tensiones institucionales que atentan contra la implementación de este proyecto y que es necesario atender para poder garantizarlo. Los Jefes de Servicio que se encuentran comprometidos con el proyecto han señalado la falta de respaldo en los cargos de conducción. Esto provoca distintos tipos de “inconvenientes” o problemas, tanto de infraestructura, equipamiento como de ejecución del proyecto. Por ejemplo, la colaboración de las jerarquías es central porque los Jefes de Servicio no tienen la competencia para disponer el cambio de lugar de un trinomio en las villas. El jefe de servicio lo informa y el jefe del CPPB debe disponerlo. Si el Jefe del CPPB, por desinterés, burocracia o por convicción no modifica el lugar de los trinomios a tiempo, en los lugares donde se demanda su presencia tal como lo demanda la lógica del proyecto, esto provoca descontento, frustración o sospecha por parte de los vecinos que ven reproducir las lógicas de funcionamiento propias de la comisaría.

La multiagencialidad. La tensión entre dominar y asistir y la construcción de ciudadanía

Distintos autores advierten sobre los riesgos de las políticas focalizadas, ya sean de seguridad u otras políticas públicas. Se señala que si bien en sus objetivos pretenden acercar ciertos recursos a una determinada comunidad, en ocasiones ocasionan la reproducción las diferencias sociales entre esta comunidad y el resto de la ciudad, contribuyendo a fragmentar esa comunidad del resto.

Tal como señalan Cravino y otros, no es posible hablar de ciudadanía desconociendo el componente territorial, ya que la localización en el espacio urbano tiene significantes relevantes no sólo en términos identitarios sino también para el acceso a bienes y

servicios y al ejercicio de derechos.

Las políticas focalizadas (como el plan AHÍ) integradas a políticas universales (como la recuperación del empleo, la Asignación Universal por Hijo, la nacionalización del sistema jubilatorio) pueden constituir una estrategia efectiva para la recuperación de derechos en un determinado territorio. Sin embargo es necesario que esta interacción no sea sólo la reunión de distintas agencias sino la articulación integrada de los recursos de cada una de ellas para la resolución de los principales problemas. La participación comunitaria y la presencia en el territorio habilita que se produzca este proceso de manera más eficiente, ya que se ven los problemas todos los días. Sin embargo la falta de articulación con el gobierno local plantea limitaciones sobre la continuidad de las políticas que necesitan del apoyo de la gestión local.

Por otra parte resulta necesario estudiar el despliegue interministerial en el marco del cual se propone el nuevo accionar policial ya que constituye un elemento central para comprender de qué modo operan las políticas sociales y las de seguridad al atender los efectos sociales de la violencia. Si bien la policía tiene una aproximación vecinal no puede encontrar su lugar en la respuesta asistencial. Cómo se resuelven en el día a día esta tensión junto con las agencias estatales presentes en los barrios? Tampoco puede desconocer los problemas de fondo que originan gran parte de las violencias, como las cocinas de producción y venta de drogas, sobre las cuales hasta ahora no se ha planteado intervenir.

Finalmente, es necesario estudiar el desarrollo de estas políticas en el tiempo para analizar los efectos al interior de los barrios, si se producen transformaciones en las relaciones entre vecinos, así como en la relación de los habitantes con las instituciones públicas y en la relación de estos barrios con los barrios que los rodean.

Bibliografía citada

- CELS. 2012. *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Grupo de Estudio sobre Policías y Fuerzas de Seguridad CA S-IDE S. 2012. “Seguridad para todos: territorios y policiamientos” En: *Revista Voces en el Fénix*, N° 5.
- Cravino, María Cristina. 2004. “El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales”. En: *Cuaderno Urbano N° 4*, Universidad del Noreste, Resistencia, pp. 75-98
- Cravino, M. C., Del Río, J. P. y Duarte, J. I. 2010. “Los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires: evolución y crecimiento en las últimas décadas”. En: *Revista Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*. Madrid, Vol. XLII, Cuarta época N° 163, pp. 83-96.

Artículos periodísticos

- “Gestionar de forma adecuada”, Página/12, 8 de abril de 2011.
- “Una Policía para escuchar a los vecinos”, Página 12, 14 de octubre de 2011.
- “Se realizó una nueva jornada comunitaria en la Villa 15”, Prensa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 30 de Julio de 2012.

Fuentes oficiales

- Ministerio de Seguridad, Resolución N° 1034, 10 de Septiembre de 2012
- Policía Federal Argentina, Orden del Día interna N° 150, Buenos Aires, 14 de Agosto de 2012.