

Reflexiones sobre la descentralización policial

El caso de las policías locales en la provincia de Buenos Aires¹

Santiago Fernández

En Argentina se viene desarrollando un proceso institucional de gran relieve: la mayor participación de los municipios en la gestión de los asuntos de seguridad pública. Al respecto, hay una faceta polémica y conflictiva: si la descentralización debe alcanzar a la policía; es decir, la conformación o no de policías locales dependientes del nivel jurisdiccional municipal.

No es posible imaginar municipios argentinos con cuerpos policiales propios, sin un contexto preexistente donde esos gobiernos locales hayan empezado a intervenir y aumentar su participación en las políticas de seguridad. Es notorio que el rol local, principalmente en las grandes urbes, ha ido evolucionando hacia un mayor compromiso en un proceso de “localización” de la seguridad. En las últimas décadas, un indicador de este proceso ha sido la creación y jerarquización de dependencias de seguridad municipales, el aumento de sus burocracias y de las asignaciones presupuestarias destinadas a estas nuevas áreas.

Considerando el panorama descrito puede sostenerse la siguiente tesis: el mayor involucramiento municipal en los temas de seguridad ofreció el marco necesario para el debate sobre la descentralización policial y, al mismo tiempo,

¹Este artículo es una síntesis en la que se recuperan las principales afirmaciones sostenidas en Fernández, S. y Sain, M (2020) “Gobierno Locales y Seguridad: ¿municipalización de la policía? El caso de la provincia de Buenos Aires”. En Ilari, Sergio; Cravacuore, Daniel (ed.) Gobierno, política y gestión local en Argentina. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2020. p. 78 – 103.

es precisamente la competencia municipal en materia de policía la que emerge en la actualidad como un factor determinante para que se profundice una efectiva descentralización de la gestión de los asuntos de seguridad.

La discusión política sobre la descentralización policial en Argentina puede observarse fundamentalmente en el territorio de la Provincia de Buenos Aires a partir de 2010, cuando con mayor énfasis se han registrado manifestaciones públicas, reclamos y demandas “desde abajo” de algunos municipios para hacerse cargo del servicio policial en su jurisdicción, a partir de los problemas de inseguridad en sus distritos y su insatisfacción con el desempeño de la policía bonaerense.

¿Qué han sostenido los que apoyan la descentralización del sistema policial? En primer lugar, observan esta alternativa como una estrategia de reforma a la policía provincial, considerándola como parte del problema por su colapso institucional en la prestación de un servicio público con eficacia y eficiencia, pero también por sus abusos y corrupciones, que generan la necesidad de cambio. Es decir, contra el statu quo -entendido como la continuidad de la policía provincial tal como está- la conformación de cuerpos policiales locales aparece como una alternativa superadora. Un segundo argumento es el beneficio de la cercanía, ya que las policías locales permitirían más proximidad, control social, capacidad de respuesta e intervenciones con mayor anclaje territorial por el conocimiento de las problemáticas criminales locales. Un tercer argumento es de tipo organizacional, centrado en las ventajas aparejadas para la gestión, especialización y orientación de los recursos. En principio, afirman que las instituciones más chicas son más fáciles de administrar y más controlables. A su vez, se menciona que las policías locales conllevan una mayor especialización entre policías preventivas y de investigación, dado que las labores de las fuerzas locales se concentrarían exclusivamente en tareas preventivas mientras que las de investigación quedarían a cargo del sistema policial provincial y/o judicial. Al mismo tiempo, permitirían un menor desvío de recursos a tareas no operativas: las grandes estructuras de las policías centralizadas tienden a la burocratización y destinan

un mayor número de personal a tareas administrativas en detrimento del trabajo policial operativo.

¿Cuáles fueron los principales argumentos esgrimidos por los actores políticos que se han opuesto a la descentralización policial? En primer lugar, los problemas de coordinación entre policías por las dificultades para articular las acciones entre distintos niveles de gobierno. Al mismo tiempo, destacan las dificultades de promover una lógica colaborativa y la posible emergencia de escenarios donde los municipios no cuenten con el apoyo del Ejecutivo provincial. Un segundo argumento son los problemas de capacidades institucionales locales que generan inequidad en la prestación de servicios públicos. Sostienen que los municipios no disponen de las estructuras específicas, el personal capacitado ni el financiamiento necesario para la conducción de la policía, y que, al mismo tiempo, la diferencia de recursos entre municipios llevará a la existencia de policías locales ricas y pobres, motivo por el cual habrá distinta calidad de servicio con diferencias en la numérica de plantillas, capacitación e infraestructura. Un tercer argumento es el riesgo de la politización de las policías locales y su uso por parte de los intendentes como fuerzas de choque para dirimir disputas políticas. Por último, también se mencionaron los hipotéticos problemas de corrupción de las policías locales, como si estas fueran más permeables a su cooptación por el crimen organizado, y especialmente se aludió a la complicidad con el narcotráfico.

Todo proyecto de conformación de policías dependientes del nivel municipal de gobierno tiene que adoptar un posicionamiento sobre los siguientes ejes de discusión: (1) ¿cuál sería la dependencia orgánica y funcional de la policía local?; (2) ¿cómo se resolvería la cuestión territorial, en cuanto al despliegue de las policías locales y la policía provincial? (3) ¿si se establecería o no un límite poblacional para la conformación de las policías locales?; (4) ¿qué labores policiales se descentralizarían en las nuevas policías locales? (5) ¿si las policías locales se regirían por las mismas normas de personal que la policía provincial o se elaboraría un modelo profesional diferente?; (6) ¿cómo se financiarían?; (7) ¿si se descentralizaría o no la formación y capacitación de las policías locales?

En materia de descentralización policial, finalmente en julio de 2014 en la Provincia de Buenos Aires la política diseñada fue la opción más conservadora y menos municipalista de las alternativas posibles, un pequeño cambio marginal de las políticas en curso: se creó una nueva unidad policial abocada básicamente a la prevención de delitos que realiza actividades de vigilancia y patrullaje. Esta nueva unidad policial no tuvo dependencia municipal, ya que era coordinada por el Ministerio de Seguridad provincial. Así, se trata de una política que no implicó la competencia municipal en materia de policía. Esas policías “locales” han tenido poco de tales. Sólo se trató de crear una nueva unidad policial dependiente del Ministerio de Seguridad en la cual, a diferencia del resto de la policía provincial, no había rotación ni de tareas (solo hacían prevención) ni de jurisdicción (sólo se desplegaban en el municipio de referencia); a la cual se ingresaba por un curso específico en el que los gobiernos locales tenían incidencia y donde la jefatura era designada con acuerdo del intendente, que estaba facultado para elaborar un programa con las políticas preventivas.

El fracaso de la descentralización policial en la provincia de Buenos Aires se explica, en primer lugar, por problemas de diseño, fundamentalmente porque la estructuración de la política no promovía una efectiva descentralización policial. En segundo lugar, por problemas de implementación, entre los que se destacaron la escasa formación y capacitación, que no contribuyó a fortalecer la prevención del delito a escala municipal; la superposición de los dispositivos policiales, que no permitía la optimización de recursos pretendida y el condicionamiento que tuvo en la implementación de la política el entorno electoral. Un tercer factor explicativo para la trunca descentralización policial fue su inestabilidad, pues esta nueva unidad policial no ha tenido continuidad intertemporal.

Entonces, la pregunta a responder, que es pertinente para la provincia de Buenos Aires como para cualquier otra provincia que se debata sobre si crear o no policías dependientes de los municipios, es: ¿por qué se necesitaría una más fuerte descentralización de la seguridad y, en ese marco, constituir policías verdaderamente municipales? En el caso analizado, la policía bonaerense está

colapsada y su desempeño es el mayor articulador de consenso en torno a la necesidad de modificar su control territorial a partir de la conformación de policías municipales, que permita cierta competencia y vigilancia entre las diferentes policías. Este proceso de deterioro de la policía provincial también es observable en otras jurisdicciones argentinas. Frente a esta situación, resulta ilusoria la añoranza de hacer perdurar el viejo orden, porque la crisis de seguridad y policía, que explica el origen del debate sobre las policías locales, es cada vez más profunda, lo que hace previsible que las iniciativas sobre la municipalización policial volverán a entrar en la agenda política.

BIBLIOGRAFÍA

- Binder, A. (2016). Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto. En T. Schleider y M. Carrasco (eds.). Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana (pp.19 -31). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.
- Da Silva Lorenz, M. y Pugliese, O. (2017). ¿Qué hay de nuevo en las Unidades de Policía de Prevención Local? *Delito y Sociedad* 43, 121-149.
- Da Silva Lorenz, M. y Pugliese, O. (2018). El gobierno local de la seguridad pública. Las Unidades de Policía de Prevención Local de dos municipios del Gran Buenos Aires. *Trabajo y Sociedad* 31, 87-105.
- Fernández, S. (2016). Seguridad y municipio: la dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades locales. En N. Rodríguez Games; S. Fernández y M. Saín. Seguridad y gobiernos locales en Argentina (pp. 41-72). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Fernández, S. y Saín, M (2020) "Gobierno Locales y Seguridad: ¿municipalización de la policía? El caso de la provincia de Buenos Aires". En Ilari, Sergio; Cravacuore, Daniel (ed.) Gobierno, política y gestión local en Argentina. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2020. p. 78 – 103
- Galvani, M.; Ríos, A. y L. Cañaverall. (2015). Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Maglia, E. y M. Reidman. (2015). Policía Comunal: análisis del proceso de implementación en el Municipio de Morón. XI Jornadas de Sociología. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez Games, N. (2016). Gobiernos locales y seguridad pública. En N. Rodríguez Games; S. Fernández y M. Saín. Seguridad y gobiernos locales en Argentina (pp. 11-39). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

- Rodríguez López, D. y T. Schleider (2016). Los observatorios como política de gestión de la información. Marco teórico. Antecedentes y procesos en desarrollo. Tipos de observatorios en la región. Los casos de Bogotá y Mar del Plata. En T. Schleider y M. Carrasco (eds.). Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana (pp. 53-73). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.
- Sain, M. (2007). Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990-2005). En D. Cravacuore y R. Israel (coords.). Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005) (pp. 293-319). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de Chile.
- Sain, M. (2016). La municipalización policial en la provincia de Buenos Aires. En N. Rodríguez Games; S. Fernández y M. Saín. Seguridad y gobiernos locales en Argentina (pp.73-104). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, 6, 58-73.