

El modelo de policiamiento comunitario. ¿Cambio o continuidad?.

Lucía Camardon.

Cita: Lucía Camardon (2013). El modelo de policiamiento comunitario. ¿Cambio o continuidad?. *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <http://www.aacademica.org/000-038/530>

X Jornadas de Sociología de la UBA

**20 años de pensar y repensar la Sociología. Nuevos
desafíos académicos, científicos y políticos para el
siglo XXI**

1 al 6 de julio de 2013

**Mesa 53 - La construcción de la (in) seguridad y su
gobierno. Prácticas policiales, mediáticas y
académicas.**

***Título de la ponencia: El modelo de policiamiento
comunitario. ¿Cambio o continuidad?***

***Análisis del Programa de Policía Comunitaria en São Paulo y
del Cuerpo de Prevención Barrial en la Ciudad de Buenos
Aires.***

**Autora: Camardon, Lucía. Maestría en Políticas Públicas
para el Desarrollo con Inclusión Social, FLACSO.**

Índice

Introducción.....	3
1. Reforma policial y policía comunitaria	4
1.1. Paradigmas, policía y reforma policial	4
1.2. Economización del poder y deseo de seguridad de los residentes.....	5
1.3. Policía, democracia y comunidad	6
2. Análisis de dos casos de la región	9
2.1. Programa de Policía Comunitaria de São Paulo	10
2.1.1. Constitución	11
2.1.2. Actores	12
2.1.3. Participación	13
2.1.4. Capacitación y planificación.....	14
2.1.5. Coordinación	14
2.1.6. Resultados	15
2.2. Experiencia en la Ciudad de Buenos Aires	16
2.2.1. Constitución	16
2.2.2. Actores	17
2.2.3. Alcance.....	18
2.2.4. Participación	19
2.2.5. Capacitación y planificación.....	19
2.2.6. Resultados	20
Reflexiones finales.....	22
Referencias bibliográficas	25

Introducción

En las últimas décadas la sociedad ha sido víctima de la expansión del fenómeno conocido como “inseguridad”, una sensación de fragilidad, desprotección e incertidumbre que contribuye a difundir en la sociedad un temor generalizado (Bauman, 2004). Así, se difunde un sentimiento de inseguridad indeterminado y abarcativo que no es proporcional a un peligro real y concreto y surgen inseguridades nuevas, dando origen a riesgos que no habían sido tenidos en cuenta, a una aversión colectiva al riesgo (Castel, 2006).

En ese contexto de expansión de esa aversión colectiva al riesgo, la policía mostraba su ineficacia e ineficiencia respecto a la disminución de la criminalidad -que se encontraba en incremento, junto con la sensación de inseguridad- además de verse desprestigiada socialmente por los conocidos casos de corrupción. Por otra parte, su práctica siempre contribuyó a la criminalización de determinados sectores de la sociedad y no de otros (Zaffaroni, 2006), lo que también fue fruto de importantes críticas desde el sector académico. Ello dio lugar a que, a partir de la década de 1960 en países como Inglaterra y desde las transiciones a la democracia en Latinoamérica, se pusiera en discusión el funcionamiento de la institución policial.

En el presente trabajo nos centraremos en uno de esos intentos de reforma: el policiamiento comunitario o policía de proximidad. Dichas iniciativas están basadas en la modificación de las relaciones entre la policía y los residentes, promoviendo la difusión de nuevas prácticas policiales. Así, problematizaremos los alcances de dichas estrategias de policiamiento comunitario a la luz de dos experiencias de la región: el Programa de Policía Comunitaria de Sao Paulo y el Cuerpo de Prevención Barrial de la Ciudad de Buenos Aires. Partimos de la hipótesis de que, en ambos casos, si bien en ocasiones a nivel discursivo se los presenta como un “nuevo modelo” que introduce cambios hacia dentro de la institución y hacia fuera, a través del estrechamiento del vínculo con los residentes y de la modificación de sus modos de actuar; en la práctica la policía comunitaria no posee transformaciones sustanciales respecto a la policía tradicional, por lo que suele reproducir las prácticas de abuso de poder y de criminalización de la pobreza que caracterizaron históricamente a las instituciones policiales tradicionales, lo que no nos permite dar cuenta de un cambio a nivel de la “subcultura” policial.

Así, en el primer apartado pondremos en discusión algunas cuestiones conceptuales recurriendo a distintos referentes en el tema para comenzar a analizar algunos aspectos de ambas experiencias a partir del segundo apartado, dando cuenta de las contradicciones que suelen reducir el alcance de las acciones en la materia.

1. Reforma policial y policía comunitaria

1.1. *Paradigmas, policía y reforma policial*

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). En el marco de cierto incremento de la preocupación por los conflictos vinculados al crimen y el desorden, y de cierto cuestionamiento de la autoridad, esta institución incrementaba su visibilidad social y su controversia (Reiner, 2010), dándose lugar a distintos planteos al respecto.

Así, los distintos estudios respecto a la policía se enmarcaron en las dos grandes líneas criminológicas. Por un lado, aquellas que aluden al *paradigma del orden* o la versión conservadora, acordes a la visión sociológica funcionalista del control social, en donde se concibe a la institución policial como indispensable para garantizar el orden social y evitar la desintegración social. Siguiendo a Reiner (2010), en las sociedades modernas este pensamiento suele ir acompañado del *fetichismo de la policía*, es decir, la presunción ideológica de que la policía es un prerequisite funcional del orden social por lo que sin la policía la fuerza del caos se impondría. Contradiendo esta premisa, el autor muestra que muchas sociedades han carecido de instituciones policiales.

Por otra parte, existen otro tipo de estudios basados en la sociología de la desviación y en la teoría del etiquetamiento, en donde se concibe al control social y las instituciones ligadas a él ya no como protectoras frente a la desviación sino como productoras de la misma a través del etiquetamiento y la estigmatización (Becker, 1963), cuestionando a las agencias de control social dada su función opresiva. Visiones más radicales de la criminología crítica y el marxismo veían a las mismas como engranajes de una estructura social inequitativa basada en el poder y el privilegio (Gouldner 1968; McBarnet 1979). Así, el control social asegura el mantenimiento opresivo de la posición de privilegio de los sectores dominantes (Reiner, 2010: 4).

A partir de la década de 1990 referentes de ambos paradigmas de seguridad y del control social, en general coincidieron en el diagnóstico negativo respecto a la institución policial, pese a que una y otra concepción dieron lugar a políticas muy disímiles en cuanto a sus impactos concretos. De esta forma, había cierta coincidencia sobre la necesidad de realizar programas de reforma policial, independientemente del paradigma conceptual e ideológico que lo sustentara. Así, surgen en algunos países de la región (ej. Chile, Brasil, Guatemala) iniciativas de constitución de policías comunitarias inspirados en experiencias ensayadas en los años 80 en Estados Unidos, Canadá y Europa (Smulovitz, 2003). Sin embargo, en muchos casos estas iniciativas se han quedado en el nivel del discurso político e institucional y no se han visto reflejadas en cambios al interior de las policías ni en su forma de vinculación con la ciudadanía (Bailey y Dammert, 2005). Por otra parte, como señala Smulovitz (2003), la

implementación de las mismas suele ser contradictoria ya que se ponen en práctica medidas tendientes a restringir la discrecionalidad de las fuerzas policiales y, simultáneamente, se aumentan sus facultades a fin de incrementar sus capacidades punitivas. Siguiendo a la autora, la superposición de estas contradictorias orientaciones erosiona las condiciones que podrían hacer posible la implementación de los programas de policiamiento comunitario.

1.2. *Economización del poder y deseo de seguridad de los residentes*

Siguiendo a Foucault (1991), las sociedades occidentales tienden cada vez menos a funcionar como *Estado-Providencia*, asegurando el despliegue de costosos mecanismos disciplinarios omnipresentes y con capacidad de gestionar, dominar y controlar toda serie de problemas. En la actualidad, frente a la escasez de energía que repercute en la economía mundial, el Estado se halla ante una situación en la que se ve obligado a economizar el ejercicio del poder. Ello se manifiesta en los *dispositivos de seguridad*, basados en dejar hacer, en donde cierta permisividad resulta inevitable. Esta lógica utilitarista también recurre al *deseo*, al que se lo deja actuar dentro de determinados límites y en virtud de una serie de relaciones para redundar en el interés general de la población (Foucault, 2004: 96). En el caso de las políticas de “mano dura”, tal como lo muestra Savenije (2010) para el caso centroamericano, cuentan con un gran apoyo por parte de la población. En estos casos, los jóvenes pandilleros se transforman en “chivo expiatorio” de todos los males de la sociedad y se utiliza el *deseo* de seguridad de la población en general a favor de políticas represivas y persecutorias de determinados sectores sociales, pese a que no suelen ser eficaces en términos de la disminución del delito, que las autoridades afirman estar “combatiendo” con este tipo de políticas.

Las reformas policiales basadas en la policía comunitaria o de proximidad no son ajenas a esta lógica utilitarista de economización del ejercicio del poder a la que alude Foucault (1991). Ello se manifiesta en lo que Bailey y Shearing (1996: 586) denominaron el *fin del monopolio del policiamiento*. Éste –que excede a la institución policial y se vincula más con la función de control social-, se ha diversificado al ejercerse ya no sólo desde el Estado sino desde el sector privado (en sus más vastas formas) o, incluso, desde la propia población.

Así, a diferencia de lo que ocurría con las instituciones policiales y militares durante los regímenes autoritarios en los que primaban los mecanismos disciplinarios, la reforma policial basada en el fortalecimiento del vínculo con la población que caracteriza a la policía de proximidad o comunitaria, cuenta con la co-gestión de los residente como mecanismo que garantiza la economización del ejercicio del poder, cuyo *deseo* de seguridad constituye un movilizador de saberes y prácticas que permiten eficientizar y controlar la labor policial.

Este *deseo* se ve potenciado, en las últimas décadas, por los índices de temor e inseguridad, que se han incrementado a la par de la *desconfianza* de la población hacia las instituciones policiales. Siguiendo a Rosanvallon (2006, p.

11-13), las democracias representativas no sólo se basan en la legitimidad – que hace referencia a la cualidad jurídico-procedimental-, sino en la *confianza* – que atañe a la integridad y a la preocupación por el bien común. De este modo, la disociación entre legitimidad y confianza se constituye en central en las democracias, dándose lugar a la *desconfianza democrática*, que desata una serie de contra-poderes tendientes a controlar y juzgar a las autoridades.

Así, la *desconfianza democrática* también se extendió a la institución policial, que en las últimas décadas había dado cuenta de su involucramiento en actividades delictivas y de su ineficacia incluso frente al delito callejero o “común”, lo que da lugar a autores como Sain (2008) a afirmar que la policía, más que la instancia de resolución de los conflictos vinculados a la criminalidad, es parte del problema.

1.3. *Policía, democracia y comunidad*

Siguiendo a Frühling (2003), la restitución de la democracia puso en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales. A su vez, el fuerte incremento que experimentó el delito común en casi todos los países latinoamericanos y el incremento de su visibilización social, colocó en la agenda pública el problema de la criminalidad y condujo a la creación de centros de reflexión que propician una mayor atención al tema policial y a que las autoridades públicas y la propia policía en algunos casos asuma el liderazgo de este proceso. Por último, la discusión sobre el cambio policial se dio en el contexto de las transformaciones que comienza a experimentar el Estado a nivel global y en Latinoamérica en particular, que limitaron el tamaño del aparato público, privatizaron empresas públicas, descentralizaron funciones hacia los gobiernos locales o regionales y buscaron establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones. Estos procesos dieron lugar al desarrollo de distintos proyectos de reforma policial (Frühling, 2003).

Gran parte de este debate sobre la reforma estuvo centrado en torno al modelo de *policía comunitaria* o de *policía de proximidad*. Siguiendo a Trojanovicz, a quien se le considera el padre de esta nueva concepción, el policiamiento comunitario implica un nuevo contrato entre la Policía y los ciudadanos a quien sirve, descansando en la creencia de que la gente, en la comunidad merece influir en la práctica policial, a cambio de su participación y apoyo (Trojanovicz, 1998). Consiste en un cambio respecto a la policía profesional, basada en normas rígidas de acción y de actividades sumariales; de sustituirla por una policía de patrulla, que sólo acudía para perseguir a los culpables en caso de ser llamada. 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).

Así, algunos elementos comunes a este modelo suelen ser el énfasis en la actividad policial enfocada en un área geográfica muy reducida; el

establecimiento 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 hecho de tratar de involucrar a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen a la delincuencia o a las infracciones menores (Frühling, 2003). Así, resulta fundamental la vinculación con la *comunidad* no sólo para el desempeño de las tareas preventivas sino para fortalecer los mecanismos a través de los cuales la policía rinde cuentas respecto de sus actuaciones.

Los modelos de policía comunitaria y de policía de proximidad fueron una manifestación más moderada de la racionalidad política neoliberal privatizadora y descentralizadora (Bayley y Shearing, 1996), que respondía a la necesidad de reformar la policía pre-moderna y de *democratizar la policía*. La *policía democrática* se presentaba como una opción que permitiría que el *demos* cumpliera un rol central en la definición de qué es aquello de lo que la policía debería encargarse y cómo debería hacerlo. La policía 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, a partir de la descentralización policial (Sozzo, 2008).

Este intento de democratización de la policía en general va acompañado de dos procesos de *fetichización* (Sozzo, 2008). En primer lugar, en general suele ir a la par de cierta *fetichización del derecho*, es decir, se imagina a la institución policial como mera aplicadora de la ley cuando los términos de la ley con respecto a la policía han sido y son, por lo general, lo suficientemente vagos como para que la policía se dedique a “usar la ley” para dar sentido y justificar lo que hace (Brogden y Shearing, 1993: 112-114; Reiner, 1997: 1008-1014). En este sentido, siguiendo a Galvani (2007), muchas veces las ambigüedades de las leyes dictadas por las agencias políticas del Estado dejan un margen de acción muy grande a las instituciones policiales. De esta manera, muchas de las acciones policiales terminan fundándose en prejuicios sociales, en el “olfato policial” (Galvani, 2007: 59).

Por otra parte, ese intento de democratización suele ir acompañada de cierto *fetichismo de la comunidad*. La seguridad comunitaria hace referencia a una concepción democrática de la generación de políticas públicas, ya no unilineal, sino como construida dialécticamente de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. La *comunidad* es percibida como un espacio de control social informal y como una fuerza importante de reducción del delito. Es a la vez un destinatario y un recurso de la prevención del delito (Crawford, 1998: 11).

La *comunidad* suele 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). Esta imagen armónica supone que *comunidad* implica consenso y esconde la mixtura constante de géneros, etnias, culturas, clases, intereses existentes en las áreas urbanas (Sozzo, 2008: 120). De esta forma, se esconde que en general la participación de la “comunidad” suele quedar relegada a la de

las personas interesadas en difundir su propia definición de seguridad, que en general no se corresponde con los intereses de las personas más marginadas o menos organizadas del espacio urbano.

Siguiendo a Bayley, la idea que subyace a dicho modelo es que la policía por sí misma no puede resolver los problemas de inseguridad, por lo que la población debe convertirse en co-productora de seguridad (Savenije, 2010). De esa forma, se transforma en una herramienta simbólica para motivar la generación de individuos activos y responsables, una retórica propia del neoliberalismo, acompañada de cierta des-responsabilización por darse a la par del 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 (Crawford, 1998; Sozzo, 2008).

Estas concepciones respecto al empoderamiento de las comunidades en general parten de las teorías ecológicas de la Escuela de Chicago, las ideas sobre la *desorganización social* de Clifford Shaw y Henry McKay (Downes y Rock, 1998; Melossi, 1992), que afirmaban que el problema de la criminalidad podía estar vinculado con la ineficiencia del control social en las comunidades, entendido como la capacidad de las mismas de producir valores comunes, que requieren del reforzamiento de los mecanismos de control social informal de la comunidad.

Como señala Hobsbawm (1994), es precisamente el capitalismo moderno tardío el que ha destruido a la comunidad. De esta forma emerge un deseo de comunidad defensivo, a menudo expresado como rechazo de la diferencia, de la *otredad* (Young, 2012). Así, en el neoliberalismo, los intentos de reforzar el *sentimiento de comunidad* se dieron en el marco de la existencia de individuos socializados bajo la hegemonía del mercado (Pegoraro, 2002) y en un marco de desconfianza hacia el sector público. Por esas razones en general las prácticas de policía comunitaria han probado ser más difíciles de impulsar en vecindarios pobres dada la desconfianza pública con respecto a los funcionarios policiales y a sus prácticas tradicionales de “mantenimiento del orden” a través de prácticas violentas y de abuso de autoridad (Bayley y Shearing, 1996).

Estas prácticas autoritarias y violentas pueden verse reforzadas por el modelo de policiamiento comunitario, que amplía aún más la discreción policial al intervenir en asuntos criminales y civiles, dado que los oficiales tienen que resolver situaciones que no siempre caben dentro de la concepción tradicional del trabajo policial (Savenije, 2010). En ese sentido, en ocasiones al ampliar la discreción policial en el marco de un programa de policía comunitaria, se puede correr el riesgo de generar un marco propicio para las violaciones a los derechos humanos y la corrupción policial. Por este motivo, este modelo se ha mostrado más eficaz en contextos con menores niveles de conflicto y con mayores niveles de profesionalización de los agentes policiales (Murphy, 2007). Frühling (2003: 22), en su análisis sobre tres iniciativas de policía comunitaria de la región identifica algunas dificultades que enfrentan dichos programas. Así, los obstáculos suelen estar vinculados con escasez de recursos, con la timidez para realizar transformaciones institucionales más radicales y con las

características de la “subcultura” policial prevaleciente en las fuerzas policiales que han tenido a su cargo los programas analizados.

Por otra parte, también surgen dificultades al momento de determinar el impacto de las políticas ya que no suelen ser evaluadas de manera rigurosa, por lo que en ocasiones –tal como lo ejemplifica el caso centroamericano- los resultados difundidos por los organismos a cargo de la implementación, no suelen ser confiables (Savenije, 2010). Además, los programas de policía comunitaria –tal como lo muestran algunos casos analizados por Frühling (2003) en la región- no siempre hacen explícitos los criterios doctrinales que los presiden, los que deberían reflejarse, además, en órdenes internas del servicio y en los programas curriculares de formación de oficiales y de policías de menor rango. Por otro lado, se observa que en general la aplicación de estos programas no siempre responde a una planificación que permita determinar los lugares de su aplicación de acuerdo con criterios estratégicos que señalen una aplicación progresiva y constantemente evaluada de manera independiente. Por último, Frühling (2003) identifica como primordial la asociación y el diálogo de los programas de policía comunitaria con gobiernos locales y con organizaciones de la sociedad civil para actuar en determinadas áreas de la seguridad pública y discutir, colaborar y evaluar los cursos de acción que se ponen en práctica. Por su parte, el autor identifica algunas incoherencias frecuentes entre la definición de los propósitos y las medidas que efectivamente se pueden ejecutar, la falta de vinculación entre oficiales y policías rasos que realizan el trabajo en el territorio, así como el hecho de que la participación comunitaria sea asumida por los gobiernos mientras la policía realiza programas paralelos y no coordinados de acercamiento a la comunidad. Así, si bien se han depositado grandes expectativas sobre la policía comunitaria o de proximidad en los últimos años, las experiencias concretas dan pruebas de la complejidad que reviste encarar reformas que involucren a la institución policial que pretendan generar efectos en el largo plazo, ya sea hacia dentro de la propia institución –incorporando prácticas democráticas de resolución de conflictos y contrarrestando la selectividad social que caracterizó a la institución- o hacia el resto de la comunidad –ya sea sobre el delito y la violencia o sobre la sensación de inseguridad, que constituye un objeto de estudio y de abordaje en sí mismo. A continuación analizaremos dos casos de la región que darán cuenta de algunos desafíos que presentan este tipo de prácticas de policiamiento comunitario.

2. Análisis de dos casos de la región

En la actualidad, la escasa información disponible respecto a las iniciativas de policiamiento comunitario en la región y la falta de aplicación de instrumentos de medición idóneos para realizar una evaluación de las acciones desarrolladas, dificultan la realización de un análisis pormenorizado de los

casos y el acceso a datos que permitan una comparación efectiva de las experiencias.

Pese a dicha limitación, coincidimos con Smulovitz (2003: 90) en la necesidad de realizar abordajes que permitan aproximarnos a identificar el impacto del policiamiento comunitario en la reducción del crimen y la violencia, la percepción de inseguridad, los niveles de violencia y corrupción policial, el grado de confianza hacia la institución policial; el lugar otorgado a la participación comunitaria en los programas de policiamiento comunitario; el nivel de colaboración de otras agencias burocráticas con este tipo de programas; y la repercusión del policiamiento comunitario en la estructura organizacional de la policía. A estos aspectos, podemos agregar la composición y constitución de los agentes policiales que prestan servicios en el territorio y su dependencia funcional, así como el tipo de actores que intervienen y su nivel de involucramiento en todo el proceso.

A continuación abordaremos algunos de estos aspectos respecto de dos casos de policía comunitaria o de proximidad implementados en el Estado de São Paulo (Brasil) y en determinados barrios de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina). Si bien los casos pertenecen a diferentes momentos históricos y períodos de tiempo, implementados por actores distintos en territorios disímiles, el análisis reviste relevancia ya que en ambos casos se muestra que, pese a que a nivel discursivo promueven cambios en cuanto a las prácticas policiales – a favor de aquellas que respetan los derechos humanos y el relacionamiento con la comunidad-, que parecen dar cuenta de un cambio de “modelo”, en la práctica los resultados concretos no parecen poner freno al accionar “tradicional” de la policía, caracterizado por el abuso policial y la criminalización de la pobreza, por lo que no parece darse un cambio a nivel de “subcultura” policial. Los análisis responden a un estudio preliminar a partir de las fuentes disponibles¹, con el objeto de dar lugar a nuevos cuestionamientos e indagaciones en la materia.

2.1. Programa de Policía Comunitaria de São Paulo

La policía militar brasileña era conocida por su involucramiento en numerosos casos de violencia y de abuso de la fuerza. 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.

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

¹ Para el caso del programa de policiamiento comunitario de São Paulo, se recurrió a fuentes secundarias y a investigaciones realizadas por otros autores. Respecto al caso argentino, el análisis responde a entrevistas realizadas a determinados informantes clave (funcionarios y técnicos del Ministerio de Seguridad), que responde a un acercamiento exploratorio a la problemática, que será profundizado a través de los estudios que constituirán la tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO).

Paulo. Se recurrió a este modelo 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 recomendaciones efectuadas por Trojanowicz y Bucuerox en su obra “*Community Policing: How to Get Started*” (1998) y en la experiencia de Estados Unidos, Canadá, Japón e Inglaterra, 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).

2.1.1. Constitución

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, 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:

- *reformular 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,

2.1.2. 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.

2.1.3. 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.

2.1.4. 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. Ello repercutió en que la “nueva filosofía”, mencionada en los objetivos del Plan, no se aplicara 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.

2.1.5. 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.”

2.1.6. 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 tenía más confianza 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). Esto sugiere que la difusión de los efectos del modelo no es suficiente y no alcanza al conjunto de los ciudadanos del territorio abordado.

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 razones², 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.

2.2. Experiencia en la Ciudad de Buenos Aires

En la Ciudad de Buenos Aires la primera experiencia de acercamiento entre la policía y la comunidad inició en 1997 con la creación de los “Consejos de Prevención del delito y la violencia”. Con el tiempo, la participación de los Consejos fue limitándose a aquellos vecinos que tenían mejores relaciones con la policía. 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 iniciativas serían sucedidas por otros programas basados en la participación comunitaria, que no implicaban necesariamente una reforma policial (tales como el Plan de Prevención del Delito).

En diciembre del 2010 se crea el Ministerio de Seguridad de la Nación. Hacia fines del 2011, desde algunos funcionarios del Ministerio comienza a contemplarse la posibilidad de crear un cuerpo de policía de proximidad dentro de la Policía Federal Argentina –la fuerza federal que tiene competencias sobre más del 90% de los delitos que ocurren en la Ciudad de Buenos Aires, así como sobre los delitos federales-, formado para desempeñarse en las zonas vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires, capaz de entablar un vínculo con los vecinos que no esté centrado exclusivamente en las funciones represivas.

2.2.1. Constitución

Hacia fines del 2011, desde la Secretaría de Políticas de Prevención y Participación Comunitaria, en conjunto con la Dirección Nacional de Formación Profesional, Capacitación e Investigación en Seguridad Interior del Ministerio de Seguridad de la Nación, se elaboró el primer documento que daría origen al Cuerpo de Prevención Barrial (en adelante, CPB).

Las funciones del Cuerpo de Prevención Barrial, de acuerdo a lo estipulado en los documentos institucionales (Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad, 2012), fueron las siguientes:

² Aunque hubiera una reducción del número de delitos en todo el Estado de São Paulo, ello no podría atribuirse directamente a la implementación de la Policía Comunitaria, dado que correlación no implica causalidad y un fenómeno multicausal como el delito no debe analizarse de manera escindida de otras variables.

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

Vemos que, al igual que en el caso del PPC, sus objetivos estaban orientados a la democratización de la policía (Sozzo, 2008) dado que se hacía hincapié en el involucramiento de la comunidad, bajo la conducción y el monitoreo de funcionarios del gobierno, para incidir en las situaciones que pueden generar una proliferación de los hechos delictivos. Se 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. Dicho Cuerpo inició sus actividades de capacitación en la primera semana de marzo del 2012. El 10 de septiembre –a partir del Decreto 1034/2012- inició sus tareas en el territorio, inicialmente, en la Villa 31 (en el barrio de Retiro) y, posteriormente, se agregó la villa 15, conocida como “Ciudad Oculta” (ubicada en el barrio de Villa Lugano), ambas, en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

2.2.2. Actores

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.

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 de Participación Comunitaria.

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 Seguridad³. 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.

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, el tratamiento del CPB no estuvo a cargo de un órgano especializado responsable de realizar el seguimiento de las prácticas de los agentes.

2.2.3. Alcance

El CPB comenzó a desplegarse en la Villa 31 (barrio de Retiro), con 200 agentes, mediante Resolución MS N° 1034/2012 que instruyó al jefe de Policía Federal Argentina a la conformación de un Cuerpo de Prevención Barrial en el

³ La Secretaría de Seguridad reemplazó a la antigua Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad, lo que no representó únicamente un cambio de denominaciones sino también de actores y líneas ideológicas.

ámbito de la Dirección General de Orden Urbano y Federal de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana.

En la actualidad, el CPB cuenta con “más de 500 efectivos de ambos sexos especialmente formados para intervenir en acciones de prevención de la conflictividad con mecanismos de mediación, pacificación en la comunidad y alertas tempranas a otras agencias del Estado” (Subsecretaría de Participación Comunitaria, 2013). Los efectivos se encuentran desplegados en la Villa 31 del barrio de Retiro, en Ciudad Oculta del barrio de Villa Lugano, y en la Villa 21-24 del barrio de Barracas. A partir del mes de enero de 2013, se preveía que el CPB comenzara a desplegarse en el Barrio Mitre del barrio de Saavedra⁴.

2.2.4. Participación

Originalmente se preveía la incorporación de la participación de los habitantes del barrio a partir de su participación directa o indirecta (a través de alguna organización que los represente) en las mesas barriales, que funcionaban en el marco del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad, desde abril de 2011. Esto, en la práctica, pudo cumplirse en aquellos barrios que poseían un entramado mayor de organizaciones barriales o vecinales (como la Villa 31), pero fue más dificultoso en aquellos barrios en los que los niveles organizativos son menores (como la Villa 15, conocida como “Ciudad Oculta”). A estos territorios, se agrega otra dificultad producto de la relación represiva configurada históricamente con la institución policial, que solía tomar contacto con los residentes únicamente para desempeñar sus funciones punitivas, lo que genera una mayor desconfianza de los residentes hacia la institución y una actitud más confrontativa, dificultando las formas de resolución democrática de los conflictos y el intercambio pacífico de la policía con la comunidad. Estos aspectos se veían reforzados por la falta de difusión del CPB y su gran similitud con la policía tradicional (incluso hasta en aspectos como la vestimenta), lo que generaba que los habitantes del barrio no los percibieran como agentes diferentes a los policías tradicionales de la PFA.

2.2.5. Capacitación y planificación

Si bien este Cuerpo tenía las mismas funciones represivas que el resto de los agentes de la Policía Federal, el proceso de selección de los miembros de la PFA que integrarían dicho Cuerpo procuró incorporar a aquellos agentes que mostraran mayor sensibilidad social, que no se mostraran a favor de la recurrencia a la fuerza de manera arbitraria, entre otras características que dieran cuenta de ciertos valores de solidaridad hacia el prójimo y de un perfil con menor apego a las prácticas punitivas.

Si bien se trabajó en la definición de pautas concretas de acción que pudieran evitar o minimizar la arbitrariedad policial y el abuso de la fuerza, al igual que en el caso del PPC, la capacitación sobre los aspectos prácticos que refieren a la aplicación concreta de las leyes, no se diferenció sustancialmente de las

⁴ Si bien dicha extensión territorial a la fecha no se ha efectivizado.

realizadas habitualmente a cualquier efectivo de la PFA. Por otra parte, la capacitación del Cuerpo tuvo lugar al momento del cambio de autoridades y funcionarios del Ministerio y de la incorporación de importantes modificaciones al organigrama (por ejemplo, la creación de la Secretaría de Seguridad en lugar de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad –lo que da cuenta de un importante viraje conceptual) al momento de realizar la capacitación, lo que impactó negativamente en la profundidad de la capacitación en mecanismos democráticos de gestión de los conflictos alternativos a los habituales.

Si bien en el esquema original se habían previsto este tipo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, tal como se puede extraer de un documento oficial de la Subsecretaría a cargo de la implementación del CPB, hoy las funciones de los agentes del Cuerpo no difieren de las de cualquier otro agente de la PFA:

“Más allá de su impronta comunitaria, el CPB conserva las funciones clásicas y específicas de todo cuerpo policial, y como el resto de las fuerzas de seguridad actúa ante la comisión de delito de acuerdo a los procedimientos penales o contravencionales habituales. Lo que difiere del resto de las fuerzas es la intervención en un territorio acotado, de forma constante, caminando en trinomios y manteniendo una presencia policial sostenida.” (Subsecretaría de Participación Comunitaria, 2013)

El Plan original también preveía que el área de coordinación y enlace con otras agencias analizara la información proveniente del mapa vecinal del conflicto elaborado en las mesas barriales y del mapa del delito (construido a partir de las denuncias en sede policial) y que planificara –en diálogo permanente con los agentes del CPB- las actividades del Cuerpo. Al no haberse constituido el área específica destinada al seguimiento de las prácticas concretas del Cuerpo y a la planificación a partir del análisis de fuentes de información complementarias (mesas barriales y denuncias), la planificación de las actividades del Cuerpo cedió lugar a la actuación para dar respuesta a la inmediatez, de acuerdo a las prácticas frecuentes de la PFA.

2.2.6. Resultados

Respecto al impacto en términos delictivos, no es posible efectuarlo remitiéndose a estadísticas oficiales ya que la información de dicho período no se encuentra disponible públicamente. Si bien al momento no se cuenta con información que permita evaluar los resultados de la implementación del CPB, podemos realizar algunas aproximaciones preliminares, basándonos en la información obtenida a partir de las fuentes disponibles.⁵ De esta manera, y

⁵ Los documentos institucionales y las entrevistas a informantes clave realizadas en el marco del estudio exploratorio sobre la problemática.

con respecto a si efectivamente estamos ante la presencia de una modificación de prácticas propias, en términos de la “subcultura policial” o hacia adentro de la organización, que puedan dar cuenta de un cambio en las prácticas y los procedimientos de accionar policial, si bien hay indicios de que algunas prácticas propias de los dispositivos de obtención de ingresos mediante mecanismos “alternativos” a los legales propias del funcionamiento tradicional de la Comisaría pueden verse obstaculizadas por la particular dependencia funcional del Cuerpo, no puede hablarse de la introducción de cambios significativos sobre su modo de actuar ya que las prácticas policiales del CPB no varía sustancialmente de las del resto de los agentes de la PFA –tal como consta en los propios documentos del Ministerio de Seguridad.

Reflexiones finales

Los casos presentados, si bien guardan diferencias significativas, nos permitieron mostrar algunas limitaciones que suelen experimentar este tipo de iniciativas. Retomando el planteo realizado por Smulovitz (2003), la implementación de las mismas suele ser contradictoria, lo que erosiona las condiciones que podrían hacer posible un programa de policiamiento comunitario. Así, podemos observar que en ambos casos se dieron contradicciones entre los objetivos explícitos de la política y las acciones concretas, que limitaron sus alcances en términos de modificación de la relación con la ciudadanía y en la adopción de prácticas democráticas de resolución de los conflictos. Retomando lo expuesto por Bailey y Dammert (2005), ambas iniciativas parecen haber sido ambiciosas en el ámbito discursivo sin reflejar cambios hacia el interior de la policía o en su vinculación con la ciudadanía.

Mientras el PPC de São Paulo se implementó en un extenso territorio (el Estado de São Paulo) y fue formulado e implementado por la Policía Militar; el CPB se implementó en un territorio muy acotado (en tres Villas de la Ciudad de Buenos Aires), por parte de un Cuerpo de la Policía Federal Argentina independiente de los 53 Comisarios que tienen competencias sobre el territorio de la Ciudad, y fue formulado desde distintos funcionarios del Ministerio de Seguridad de la Nación (con diferentes líneas ideológicas en seguridad). Si bien cada uno de los Planes presentó situaciones dispares, presentan coincidencias respecto a los aspectos mencionados, que se constituyen en fuente de contradicciones.

Así, a las distancias habituales que existen entre la formulación y la implementación, en ambos casos se agregaron condiciones que incrementaron esa brecha. En el primer caso, el poco intercambio que existió entre los agentes responsables del trabajo en el territorio y los oficiales que formularon el proyecto y/o que integraban la Comisión de Policía Comunitaria. Esto generó que el modelo de policiamiento comunitario sólo fuera implementado por algunos pocos agentes que se veían comprometidos con el PPC. En el caso argentino, la distancia se incrementó por el hecho de haberse implementado por un grupo de funcionarios que no tuvo ningún tipo de vínculo con los funcionarios que realizaron su formulación. Ello se manifiesta en que muchos de los aspectos previstos en el primer plan formulado, no se vieron reflejados en la Resolución 1034/2012 a partir de la cual el CPB comenzó a desempeñarse en el territorio.

La pretensión de obtener resultados distintos a partir de los mismos preceptos de acción con los que cuentan las policías tradicionales, también responde a otra contradicción. En ninguno de los dos casos analizados se hizo hincapié en modificar las prácticas y los protocolos de actuación policial, de manera de promover un nuevo patrón de gestión democrática de la conflictividad, que permita poner límites a la discreción o arbitrariedad policial, al accionar criminalizante del “olfato policial”. De esta forma, se corre el riesgo de

incrementar la criminalización hacia los sectores marginales, ya que se incrementa la presencia policial en barrios pobres –como en el caso argentino– perpetuando las prácticas que históricamente han configurado un vínculo violento y abusivo con dichos sectores sociales.

Por otra parte, la introducción de la participación y la vinculación con la comunidad también es controvertida. En primer lugar, vemos que la visión idílica de la comunidad no es tal en las sociedades contemporáneas y que ese diagnóstico errado no permite contemplar acciones para paliar la *representación parcial* –por participar de los espacios los sectores organizados y verse infra-representados los sujetos más marginados que no forman parte de ningún tipo de organización. Como se observa en el CPB, en los barrios que poseen tejidos sociales más fragmentados, tales como la “Ciudad Oculta” (Villa 15), esa participación es más dificultosa por la escasa organización de sus residentes.

La vinculación entre policía y comunidad presenta sus limitaciones, potenciadas por el hecho de no existir un procedimiento sistemático y predeterminado para abastecer la práctica a partir del intercambio con la comunidad. En el caso del PPC el vínculo se daba entre los oficiales y los representantes de la comunidad pero no se transmitía ni se incluía a los agentes que actuaban en el territorio. Respecto al CPB, si bien existía un mecanismo institucionalizado para recepcionar las demandas, inquietudes y visiones de los sujetos organizados, el intercambio de este espacio con los miembros del CPB distaba de ser frecuente o sistemático.

Estos elementos dan cuenta, a su vez, de una falta de planificación de las acciones llevadas a cabo, que suele dejar lugar a la casuística –es decir, a que todo depende de voluntades individuales y de sus posibilidades y su compromiso con el proyecto–. Ello tampoco permite contemplar un área dedicada exclusivamente al seguimiento de las acciones de la policía –vinculada pero a su vez independiente de ella– que permita realizar las correcciones necesarias y una evaluación constante, con el objetivo de ir perfeccionando la metodología de abordaje y de acercamiento con la comunidad.

Esa falta de planificación también repercute sobre la coordinación con otras agencias del Estado. Problemáticas tan complejas y multi-dimensionales como la violencia, el delito, la sensación de inseguridad, no pueden abordarse desde una sola agencia estatal sino que requieren de la vinculación de distintos actores y de una planificación y coordinación que no reduzca ese vínculo a la casuística. Como destaca Mesquita Neto (2003) resulta imprescindible el involucramiento del gobierno local ya que muchas problemáticas –principalmente las vinculadas a la sensación de inseguridad– se reducen con factores extra-policiales tales como alumbrado, des-ramado, urbanización –en el caso de las villas–, etc.

Respecto a la capacitación de los agentes, en los dos casos analizados la misma se centró en aspectos teórico, descuidando lo práctico –o reservando esto último a la policía–, cuando todo ello no contribuye más que a generar arbitrariedad policial y a la perpetuación de las prácticas ya conocidas por sus efectos reducidos sobre la reducción del delito –tal como lo muestran los

resultados de los casos analizados– y “efectivos” en términos de criminalización de la pobreza.

De esta manera, a partir de la información disponible –que nos permite realizar algunas reflexiones preliminares, que seguirán indagándose a partir de posteriores estudios en el tema– podemos plantear que los programas de policiamiento comunitario permiten generar una gran expectativa por parte de la población que, en cierta medida, pueden contribuir a mejorar la imagen que el público posee sobre la policía. El incremento de la presencia policial en general cuenta con aceptación por parte de sectores mayoritarios de la sociedad y puede repercutir en algún punto en la disminución de la sensación de inseguridad –aunque el caso de São Paulo muestra que se da en las zonas de proximidad con los destacamentos, por lo que el impacto es acotado en términos geográficos y sociales. Sin embargo, las experiencias analizadas podrían respaldar lo ya demostrado en otros estudios, respecto a su alcance limitado sobre la introducción de reformas hacia dentro de la institución policial, incrementando la vinculación con la comunidad de manera integral. Así, no se difunden prácticas que permitan poner freno al abuso policial ni a la criminalización de la pobreza, que nos permitan dar cuenta de un cambio a nivel de “subcultura” policial. En el caso del CPB, los mismos funcionarios reconocen que las prácticas de los agentes no difieren de las de la PFA. Respecto al PPC, sólo algunos miembros de la Policía Militar realizaron un acercamiento hacia la comunidad, sin que ello fuera resultado de una modificación del resto de sus prácticas habituales.

Lo planteado anteriormente pone en discusión la afirmación –respaldada por organismos internacionales, gobiernos o la propia policía– de que la aproximación a la comunidad constituye el primer paso hacia una democratización de la institución policial o de la puesta en práctica de un nuevo modelo de policiamiento. Por el contrario, las indagaciones nos permiten plantear que se trata de un cambio superficial, por lo que no podríamos estar hablando de un cambio de modelo. Por ende, si bien sí se observan diferencias con las policiales “tradicionales” en el nivel discursivo, en la práctica, las policías comunitarias analizadas no guardan diferencias sustanciales con las que ejercen otro tipo de agentes policiales. De todas formas, el reconocimiento de estas dificultades y de la complejidad de estas problemáticas nos permite tomar conciencia de la necesidad de gestionar políticas con objetivos a largo plazo, inter y multi-agenciales, que se propongan democratizar las prácticas policiales involucrando la perspectiva de las comunidades.

Referencias bibliográficas

- Aniyar de Castro (2003). "El abolicionismo en marcha: nuevos modelos de control. Participación ciudadana y policía comunitaria. El caso de América Latina." En Pisani, Mario *El Derecho Penal entre Abolicionismo y Tolerancia Cero*. Cahiers de Defense Social. Bulletin of the International Society of Social Defence and Humane Criminal Policy
- Bailey, John, y Dammert, Lucía (2005). "Reforma policial y participación military en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19; Nº 1; 133-152.
- Bayley, David y Shearing, Clifford (1996). "The future of policing", *Law and Society Review*, vol 30; Nº 3, 585-606.
- Becker, Howard Saul (1963). *Los extraños: Sociología de la Desviación*. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Binder, Alberto (2009). "El control de la criminalidad en una sociedad democrática: ideas para una discusión conceptual". En Kessler, G. (Compilador): *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*. Buenos Aires: Edhasa.
- Brogden, Mike y Shearing, Clifford (1993). *Policing for a New South Africa*. Londres: Routledge.
- Bauman, Zygmunt (2004). *La sociedad sitiada*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Castel, Robert (2006). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Cohen, Stanley and Scull, Andrew (ed.) (1983). *Social Control and the State*. Oxford: Blackwell.
- Crawford, Adam (1998). *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. United Kingdom: Longman Criminology Series.
- Downes, David y Rock, Paul (1998). *Understanding Deviance*. Oxford: Oxford University Press.
- Foucault, Michel (1991). *Saber y Verdad*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- Foucault, Michel (2004). *Seguridad, Territorio, Población*. Fondo de Cultura Económica de Argentina: Buenos Aires.
- Foucault, Michel (2006). *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Frühling, Hugo (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* Universidad de Chile: Santiago de Chile.
- Galvani, Mariana (2007). *La marca de la gorra. Un análisis de la Policía Federal*. Capital Intelectual: Buenos Aires.
- Glaser, Barney y Strauss, Anselm (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine Publishing Company.
- Gouldner, Alvin (1968). "The sociologist as partisan: sociology and the welfare state". *American Sociologist*, 3; 103-116.
- Hobsbawm, Eric (1994). *La Era de los Extremos: historia del corto siglo XX*. Crítica. Grijalbo.

- McBarnet, Doreen (1979). "Arrest: The Legal Context of Policing", in S. Holdaway (ed) *The British Police*. London: Edward Arnold.
- Melossi, Dario (1992). El Estado del control social. Un estudio sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia. México DF: Siglo XXI Editores.
- Mesquita Neto, Paulo (2003). La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación. Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo: São Paulo.
- Murphy, Christopher (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.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y Ciudadanía. Nueva Sociedad Nro. 128 Noviembre- Diciembre, pp. 62-87.
- Pegoraro, Juan (2002). Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social. En Briceño-León, R., Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- 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.
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Éds. duSeuil.
- Sain, Marcelo (2008). *El Leviatán Azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Savenije, Wim (2010). *Persiguiendo seguridad: acercamiento de la policía a las comunidades con problemas de inseguridad en Centroamérica*. San Salvador, El Salvador: FLACSO Programa El Salvador.
- Smulovitz, Catalina (2003). "Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile: lecciones de una experiencia incipiente." En Lilian Bobea (Ed.). *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, Prevención y Policía*. Quito: FLACSO.
- Robert C. Trojanowicz, Bonnie Bucqueroux (1998). *Community Policing: How to Get Started*. Cincinnati, Ohio: Anderson Publishing Company.
- Trojanowicz Robert, Kappeler Victor, Gaines Larry, Bouqueroux Bonnie (1998). *Community Policing. A Contemporary Perspective*, Anderson Cincinnati Publishing Co., 2nd ed. (pp. XI, XII)
- Zaffaroni, Raúl (2006). *Manual del Derecho Penal*. Raúl Zaffaroni, Alejandro Slokar y Alejandro Alagia. - 2^a ed. - Buenos Aires: Ediar.