

SOCIALES
en DEBATE 11

Policías locales en el Gran Buenos Aires.
Redistribución de la seguridad en tiempos de incertezas

SABINA FREDERIC

DOCTORA EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL. PROFESORA DE LA UNQUI E INVESTIGADORA DEL CONICET

Al observar las imágenes que adornan despachos de funcionarios policiales en la provincia de Buenos Aires llama la atención una que retrata a cientos de personas vestidas en variantes del celeste azulado, perfectamente alineadas, inmóviles, en un campo extenso. No hay funcionarios de gobierno, solo oficiales de la Policía Local de la provincia de Buenos Aires (PL), protagonizando una ceremonia de egreso en la Escuela de Policía Juan Vucetich. Esta foto, la más contundente, pertenece a una serie que circularon en los medios a lo largo de 2015; combina mayor número de efectivos y ningún funcionario político.

Esa imagen oficial de la creación de una “nueva” policía borra un origen depreciado por los policías, el político electoral, el que para muchos explica la decisión de crear un cuerpo de características y dependencia indefinida. Los que enfrentan esos condicionantes son policías de la provincia de Buenos Aires (PPBA), devenidos conductores de las nuevas PL y autoridades de Seguridad municipales. Mientras, los oficiales de la PL digieren el apodo de “pitufos” con el cual peyorativamente se los nombra y reconoce.

Desde su creación en 2014, hay ya unos 53 municipios que cuentan con su Unidad de Policía Local, un número equivalente de escuelas, y unos 16.000 oficiales de PL en la calle. ¿Cuáles son los rasgos que caracterizan su organización y despliegue? ¿Qué tensiones provoca su existencia entre los jefes que las conducen, los funcionarios municipales, y los comisarios de la PPBA que comparten jurisdicción distrital? Propongo responder a estas preguntas subrayando la dimensión política que supone esta redistribución de la seguridad como servicio público, más disuasivo que represivo. Esta forma de la descentralización policial coloca al nivel político municipal como actor en la redistribución hacia los barrios y sus pobladores.

Contexto político y distribución de la seguridad

En los últimos años, en especial después de la crisis de 2001, los contextos electorales se han convertido en escenarios propicios para reformas de las fuerzas policiales y de seguridad, y para alterar la asignación de la seguridad como servicio público. Este se convirtió en un recurso de legitimación política instalándose entre los intercambios entre actores situados en los niveles nacional, provincial y municipal. La proliferación de demandas de seguridad ubicó a los agentes gubernamentales con poder de definir la distribución de ese recurso, en dadores, y a los vecinos, ciudadanos, comerciantes, transeúntes y pobladores, en receptores.

Con la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación (MINSEG) en diciembre de 2010, la seguridad se convirtió en un derecho. Facilitar su acceso implicó “aproximar” a las fuerzas de seguridad federales a las poblaciones más segregadas, hacerlas visibles entre los vecinos y buscar la adaptación de estas a sus demandas. Esa donación tuvo entre sus principios: incrementar la presencia policial, es decir el despliegue territorial de agentes policiales y de seguridad en lugares vistos como “conflictivos”, o “peligrosos”, despojados de ese derecho; y alterar el criterio de asignación incluyendo otras voces en la decisión de cómo distribuir esos agentes en el barrio. El despliegue de la Gendarmería Nacional Argentina y la Prefectura Naval Argentina con el Plan Operativo Cinturón Sur durante la campaña electoral de 2011 siguió ese principio. Sin embargo, mientras el MINSEG tuvo cierta capacidad de conducir a dichas fuerzas en un estilo de patrullaje de “proximidad”, no tuvieron la misma suerte los intendentes y el gobernador de la provincia de Buenos Aires para conducir a la PPBA.

El reclamo de los municipios en la asignación del servicio de seguridad, se introdujo en la larga campaña electoral de 2014-2015. Significó intervenir como agentes de la donación y responder a la presión de sus vecinos. Las guardias municipales sin capacidad para disuadir y menos reprimir, no alcanzaban. Así se instaló en la agenda contar con el uso local de la fuerza. La aprobación de las PL en la provincia de Buenos Aires, respondió a esta tendencia en un clima electoral reñido.

La aprobación de la resolución 835/2014 crea un cuerpo especial de policía dependiente de la PPBA. El gobernador Daniel Scioli termina así con el debate protagonizado por

el diputado provincial Marcelo Saín cuya propuesta consistía en crear una nueva policía sin dependencia alguna de la PPBA, sujeta a la autoridad municipal. El proyecto de ley proponía un cuerpo profesional de policía reducido en tamaño, limitado en su jurisdicción a la del municipio, y a este como único responsable. Tal vez por sus implicancias sobre las formas ilícitas de recaudación y las redes de poder implicadas, este proyecto entro en una controversia menor en torno a la cláusula que prohibía el uso del arma fuera del horario de servicio.

La polémica se cerró cuando el Gobernador firmó la mencionada resolución que, lejos de crear una nueva policía, constituyó un cuerpo sujeto a una nueva Superintendencia de la PPBA. Así las PL mantienen una ambigua triple dependencia: policial, municipal y provincial. De tal modo que ninguna agenda quede afuera de la redistribución.

Parámetros normativos de la “proximidad”

La resolución 835/2014 “invita a los municipios a adherir” a la PL a través de Convenios específicos de conformación y coordinación, gestionados por la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Seguridad. Esos convenios suscriptos por el intendente y ratificados por ordenanza municipal están destinados fundamentalmente, a los de más de 70.000 habitantes.

Como ocurre habitualmente, cuando se justifica la intervención de la más acotada jurisdicción estatal con representación gubernamental en una política la “proximidad” es clave. En este caso la resolución ya mencionada dice entre sus fundamentos que la dependencia parcial de la PL del municipio tenderá a: “lograr una mayor inmediatez entre las fuerzas policiales y los ciudadanos de fortalecer la prevención del delito a escala municipal y potenciar la descentralización operativa de la policía” (Resolución 835/2014). A la PL se la considera con la misión de prevenir delitos y contravenciones y actuar con características de “policía de proximidad”, coordinando su acción con el municipio y demás unidades de policía.

De acuerdo con la norma las unidades de PL serán equipadas, conformadas y financiadas por el presupuesto de la provincia de Buenos Aires. Los intendentes deben elevar a la subsecretaría de planificación el “Plan Operativo de Seguridad” correspondiente a su municipio, consignando las políticas preventivas y las acciones estratégicas propuestas para su distrito. En

tanto el jefe de la UPL es designado por el Ministerio de Seguridad con acuerdo del Intendente. Así el financiamiento y la autoridad policial son atributos de la gobernación de la Provincia.

En cuanto a las funciones de las UPL son: preventivas, disuasivas y represivas en caso de flagrancia. Varias de estas introducen a los y las oficiales PL en relaciones interpersonales y demandas de los vecinos, incorporando aspectos no contemplados en el patrullaje de las PPBA. Algunas de estas funciones señaladas en el artículo 8° (Res. 831/2014) indican qué se entiende como proximidad, y su diferencia con la PPBA:

./.../ b) Efectuar la prevención primaria, con un conocimiento cabal del sector barrial sobre el cual trabaja. ./.../ e) Intervenir en los conflictos relacionados con la violencia de género, a cuyo fin serán dotados con un sistema de comunicaciones diferenciado, vehículos identificables, participación de personal femenino, y los recursos materiales necesarios para un efectivo tratamiento de dicha problemática. ./.../ g) Establecer una relación estrecha con la comunidad en la labor preventiva. ./.../ i) Coordinar el esfuerzo policial con el resto de los agentes que intervienen en la comunidad. j) Prestar auxilio u orientación, en la medida de lo necesario, a todo vecino que así lo requiera.¹

También el municipio se encarga del reclutamiento de personal residente preferentemente en la jurisdicción municipal donde prestará funciones. Mientras el curso depende íntegramente de la PPBA, aunque se dicte en zonas pertenecientes o aledañas a la jurisdicción donde prestarán servicio los oficiales.² El capítulo III de la resolución 831/2014 establece que el “Curso de Formación de Policía de Prevención Local”, tendrá un lapso mínimo de 12 meses “incluyendo un período de práctica profesional en los puestos operativos de trabajo, pudiendo

¹ El subrayado es nuestro.

² Excepcionalmente el municipio presta equipamiento.

reducirse bajo circunstancias especiales a un plazo no menor a seis (6) meses." Además se dice allí que el "personal policial que haya aprobado el 'Curso de Formación de Policía de Prevención Local' no podrá cambiar su destino salvo causas excepcionales.

Finalmente, la norma mencionada prevé la conformación de una "Mesa de Coordinación Operativa Local" por cada municipio e integrada por: el Intendente Municipal, el Coordinador Operativo y el Jefe de la UPL. A esta "mesa", de acuerdo al artículo 18° le toca la "coordinación" entre las policías con intervención en la jurisdicción del municipio UPL y PPBA, a través de: "intercambio de información"; "actuaciones policiales"; "mapa del delito"; "Implementación de estrategias locales de seguridad preventiva".

La casi totalidad de los y las PL de menos de 30 años, se graduaron hasta el 2015, con un curso de seis meses. Entre sus integrantes hay ex integrantes de otras Fuerzas y una inmensa mayoría de jóvenes en busca de una carrera, un ingreso seguro y/o un trabajo con algún reconocimiento. La distribución de las vacantes de PL entre los municipios sigue un criterio poblacional. Así el Municipio de La Matanza cuenta con 1500 efectivos aproximadamente mientras la mayoría de los otros municipios oscila entre 150 y 400.

Cada municipio cuenta a su vez con una base desde donde se realiza el despliegue diario de los efectivos para el patrullaje, tanto a pie "caminantes" o en móviles (autos, camionetas, motos o bicicletas). En turnos de 8 hs con un franco semanal, o de 12 x 24 hs, los jefes de cada UPL resuelven el régimen de servicio más adecuado. A su vez cada Jefe de PL cuenta con un reducido número de oficiales de la PPBA en general de la ya disuelta Policía Buenos Aires 2, en quienes delega el control del servicio diario. La estructura jerárquica de las UPL contrasta radicalmente con la de las comisarías, debido a que con excepción de un puñado de 2 a 5 efectivos con jerarquía y con antigüedad en la PPBA, la inmensa mayoría no cuenta con grados diferenciados, y su antigüedad varía entre 6 meses y 18 meses.

Hacer política con las Policías Locales

Existen una serie de tensiones en la gestión cotidiana de las UPL que orientan la distribución del servicio y definen el *hacer política*. La disputa está entre las dependencias que ofrecen el patrullaje de esta fuerza y con ello entre la función preventiva y represiva. Por un lado encontramos la presión que ejerce la PPBA en el distrito. En cada jurisdicción policial coincidente

con la del Municipio hay hasta tres veces más oficiales de la PL que en comisarías de la PPBA. Así es usual la llegada de radios a los jefes de la PL para que envíen a oficiales a operativos del Comando de Patrulla en apoyo de allanamientos, movilizaciones callejeras, u otro tipo de intervenciones. Sobre la mitad del año 2016 algunos jefes de UPL, y funcionarios municipales rechazaron la sustracción permanente del personal. Una comunicación procedente del Ministerio de Seguridad recordaría a UPL y comisarios de la PPBA, las funciones para las cuales habían sido creadas.

La resistencia a ceder personal a las comisarías encargadas es parte de la conducción de cada jefe de PL. Pero al estar en una jerarquía más baja que los comisarios de la jurisdicción, la posibilidad de resistir depende del apoyo brindado por las autoridades municipales. A su vez como las decisiones de la PPBA se apoyan en la Superintendencia de Seguridad, y no de la Superintendencia de Policía Local, son finalmente las autoridades del Ministerio de Seguridad de la Provincia las que definen.

Por consiguiente, si bien el municipio es un actor fundamental, su agencia es relativa. Su vía de negociación es el financiamiento directo de la UPL, pues a diferencia de lo que establece la resolución 835, no es la provincia sino el municipio que provee vehículos, combustible, mantenimiento, uniformes, etcétera. Por supuesto, no todos los municipios cuentan con recursos para este gasto, con lo cual la posibilidad de orientar la marcha de la UPL y evitar la incidencia de la PPBA es frágil.

Además, ocurre que todas las intervenciones realizadas por la PL, en el caso en que existe, ya sea un detenido, o el hallazgo de un vehículo robado, o cualquier otra incidencia, es la comaría la que se encarga de realizar las actuaciones sumariales, comunicarse con las autoridades judiciales y tramitar las actuaciones. Por otra parte, los oficiales de la PL no cuentan con los conocimientos de redacción o no se los habilita a practicarlos, con lo cual la dependencia de la PPBA es absoluta. La UPL no cuenta con un 911 propio, sino que escucha la información a través de una central de monitoreo, propia o compartida con el municipio. Solo responde a esa demanda la PPBA.

Respecto de los procedimientos, podemos decir que los y las oficiales se reparten entre recorridos en binomios en zonas comerciales o de mayor circulación y en móviles por zonas que coinciden en muchos casos con las de la PPBA. También existen corredores escolares donde el patrullaje se refuerza en horarios de ingreso y salida de las escuelas.

En los barrios segregados, considerados “peligrosos” mucho de los cuales coinciden con las “villas” los oficiales de la PL no ingresan, a veces patrullan en móviles por la periferia. Hubo conflictos en algunos de ellos producidos por conocimiento previos de sus vecinos, insultos y agresiones. La tarea rutinaria de pedir identificación a quienes consideran sospechosos propia de un esquema persecutorio, es una fuente de conflictos.

Los reclamos que llegan al municipio o directamente a la UPL contribuyen a redistribuir los efectivos sobre los recorridos y circuitos fijos, básicamente definidos por demandas de comerciantes, autoridades de escuelas y vecinos. Los vínculos políticos previos o con vistas a reforzarlos definen los vecinos cuyos reclamos atender. El principio de los recursos limitados, acaba por orientar la respuesta a la demanda.

Consideraciones finales

Las PL de la provincia de Buenos Aires se regulan por múltiples dependencias: la PPBA, el gobierno provincial, el gobierno municipal y la jefatura de la UPL. Estas subordinaciones inciden sobre la orientación que en cada momento toma la distribución de seguridad en cada municipio. Los resultados oscilan entre una PL como apéndice de la PPBA tradicional represiva, y una PL donde la prevención sea el criterio prevaleciente. Ahora, a qué vecinos dar seguridad parece privilegiar un criterio segregacionista coincidente con el deterioro urbano.