

Policías municipales en la Provincia de Buenos Aires: análisis de los proyectos de ley.

Stortoni y Carla.

Cita:

Stortoni y Carla (2014). *Policías municipales en la Provincia de Buenos Aires: análisis de los proyectos de ley. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-099/378>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eCvm/5sv>

VIII Jornadas de Sociología de la UNLP

3 al 5 de diciembre de 2014

Carla Stortoni

carlastortoni@gmail.com

Mesa 32: Crimen y castigo. Conflictividades, ilegalismos, justicias y control social (Siglos XIX a XXI).

“Policías municipales en la Provincia de Buenos Aires: análisis de los proyectos de ley”

1. INTRODUCCIÓN

Tras treinta años de democracia aparecen perspectivas, desafíos y horizontes cada vez mayores en pos de un mejoramiento y profundización de la calidad institucional en la Argentina. Es en este marco que proyectos sobre la municipalización de la policía bonaerense, vienen a presentarse como líneas de acción política en este sentido. Al mismo tiempo, esto se conjuga con el hecho que los aportes existentes de las Ciencias Sociales con respecto a la problemática que genera la situación policial, son escasos. Esta vacío se pone especialmente de manifiesto ante la relevancia de la cuestión que cobra la seguridad pública¹ en el escenario político-social-electoral.

La población demuestra que su sensación de inseguridad va en aumento, razón por la cual demanda soluciones a las dirigentes políticos e instituciones estatales. Por ende, el impulso de políticas públicas y estrategias políticas en materia de prevención del delito ocupan un lugar central en la gravitación de la opinión pública. Los proyectos de ley que utilizaremos como fuentes de trabajo en la presente ponencia -enmarcada en el Proyecto de Reconocimiento Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales 'Observatorio sobre las disputas en torno a la “inseguridad”: las acciones colectivas de participación social y política en el Área Metropolitana de Buenos Aires', dirigido por la Lic. Gabriela Seghezzeo y co dirigido por el Dr. Nicolás Dallorso-, son iniciativas que pueden analizarse desde este marco.

El objetivo general de este trabajo es describir los proyectos legislativos, presentados en el período 2012-2013 ante la legislatura de la Provincia de Buenos Aires, que intentan responder a las

1 Seguridad pública, en palabras de Saín, “(...) es la situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos (...), a defender y ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar social, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de derecho” (Saín, 2002: 15).

demandas de algunos intendentes municipales de tener una fuerza policial autónoma. Como objetivo específico, nos proponemos analizar cuál es el rol de la policía municipal en las distintas propuestas legislativas. A su vez, nos preguntamos en qué sentido este rol se corresponde con el discurso hegemónico de la inseguridad: ¿los proyectos establecen solamente una modificación superficial dentro de la organización de las fuerzas seguridad? o, por el contrario, ¿las mismas son problematizadas en tanto reproductoras y/o partícipes del delito?

La hipótesis de investigación es que, en el período 2012-2013, los proyectos que plantean la conformación de policías municipales en la provincia de Buenos Aires son una propuesta política que no cuestiona el discurso hegemónico de la inseguridad. En efecto, se trata de una estrategia sociopolítica útil a este discurso enraizado en el sentido común de los bonaerenses.

Con este propósito, en un primer momento, analizaremos algunos de los aportes teóricos de Máximo Sozzo y focalizaremos en las premisas teóricas que definen la táctica comunitaria de prevención del delito. Al mismo tiempo, estableceremos algunas relaciones entre estos aportes y la perspectiva de la gubernamentalidad presente en los análisis de Michel Foucault y Pablo De Marinis.

En un segundo momento, elaboraremos algunas consideraciones sobre lo que denominamos discurso hegemónico de la inseguridad para comprender las condiciones de posibilidad de los mencionados proyectos.

En un tercer momento, comentaremos ciertas características del presente de la policía de la Provincia de Buenos Aires. Para esto, mencionaremos los artículos más importantes de la reglamentación vigente establecida en la Ley 13.482. Así como también algunos de los análisis realizados por Marcelo Saín en *“Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina”* a los fines de describir los resultados de esta reglamentación.

En un cuarto momento, abordaremos cada una de las propuestas legislativas haciendo referencia a los puntos pertinentes a nuestros interrogantes. En este abordaje, comenzaremos con el bloque “Unión Celeste y Blanco”, seguiremos con el bloque “Frente Renovador”, seguidamente expondremos la proposición del bloque “Frente para la Victoria”, para culminar con el bloque “Nuevo Encuentro”. Cabe aclarar, que al momento de redacción de los proyectos de ley no se había producido aún el desdoblamiento del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (MJyS en adelante).

Por último, haremos algunas reflexiones finales en cuanto a nuestros interrogantes y la hipótesis de investigación en cada una de las propuestas políticas.

2. MARCO TEÓRICO

En contraposición a reprimir un delito, prevenir significa intervenir antes que éste se produzca. Es una intervención *ante-delictum*. En “*Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito*”, Máximo Sozzo desarrolla tres tácticas de prevención del delito: ambiental-situacional, social y comunitaria². A los fines de nuestros interrogantes, nos interesa profundizar las cinco premisas teóricas que Sozzo atribuye a la táctica comunitaria.

En la primera, la comunidad es definida como un agregado de individuos que toman decisiones racionalmente a partir de la consecución de sus propios intereses. A través de una racionalidad política neoliberal se espera de ellos autonomía, capacidad de empresa e iniciativa para forjar el propio destino de la comunidad. Es entonces que se produce una tensión entre el peso simbólico de esta comunidad y las expectativas en torno a los individuos que la forman.

La segunda premisa afirma que “(...) *el delito es el resultado del fracaso de la vida comunitaria, los procesos de socialización y del control social informal que ella implica*” (Sozzo, 2000: 123). Uno de los argumentos que explica el aumento de la tasa de delitos es el derrumbamiento de la construcción simbólica de significados, valores, códigos y saberes comunes. Por esto mismo, renovar las instituciones y volver a organizar la vida comunitaria mediante un sentido común entre y para todos los vecinos, son algunas de las soluciones que promueve esta táctica.

El control social, en la siguiente premisa, se entiende en función de dos perspectivas. En una primera instancia, son los propios vecinos los que vigilan y cuidan su propia comunidad. Pero, por segunda, son las reglas comunitarias las que regulan las conductas de sus residentes. La desorganización social nace entonces de las conductas que no se ajustan a los sentidos y significados comunitarios, aquellos que los individuos del vecindario comparten a raíz de un territorio e identidad común. Es decir, la proximidad produce preocupaciones, problemáticas, inquietudes y temores similares que derivan en mecanismos informales de control social. En consecuencia, aquel que demuestra una conducta en contra de un valor comunitario es identificado ante estos mecanismos como un extraño, un otro peligroso, un otro “*no-comunitario*”.

La actividad preventiva de la comunidad se sostiene en, lo que la cuarta premisa denomina, el *empoderamiento* de los residentes. Esto es, sus capacidades para diseñar, ejecutar y controlar los medios de prevención y las prácticas estatales que se ejercen en su medio. Las agencias estatales descentralizan la toma de decisiones en materia de política preventiva. En esta instancia, ceden y

² Debido a que entendemos la creación de policías municipales como una táctica de prevención del delito comunitaria, nos concentraremos en ella. A pesar que ésta contiene elementos tanto de la ambiental-situacional como de la social, el autor la considera una táctica en sí misma y ubica su origen durante la década de 1970, en el contexto anglosajón.

apelan a los vecinos de la comunidad con el propósito de recibir información sobre necesidades y problemáticas que, de otra manera, aquéllas no obtendrían (Sozzo, 2000).

La desorganización social -proveniente de la Escuela de Chicago- reivindica a las instituciones intermedias tanto como actores de socialización así como también instrumentos de auto-regulación. Según la quinta premisa, esta capacidad auto-regulativa de los actores sociales se puede leer de dos maneras. Por un lado, desde un marco neoliberal, como “(...) *una forma de potenciar el desarrollo de la retirada del Estado Social, dejando espacio a las acciones de los individuos y grupos emprendedores*” (Sozzo, 2000: 127). Por otro lado, a partir de un marco radical, ya que existe la posibilidad de generar espacios de unión entre los ciudadanos y ciudadanas para luchar contra las desigualdades sociales.

El rol asignado a las instituciones policiales es clave en la táctica comunitaria de prevención del delito. Para entender esta designación, desde un punto de vista general, es bien interesante la perspectiva de la gubernamentalidad que trabaja Foucault y retoma De Marinis. Ésta no contempla al Estado como una entidad monolítica, unívoca y homogénea; por el contrario, lo define como conjunto de múltiples, heterogéneos y diversos centros de poder que reproducen y producen conjuntamente las relaciones políticas, económicas y sociales. En este sentido, De Marinis cita a Foucault para definir la gubernamentalidad:

'La gubernamentalidad es un “conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones que han permitido ejercer esta forma específica de poder que tiene por blanco la población, por forma principal de saber la economía política, y por instrumentos políticos esenciales los dispositivos de seguridad” (De Marinis, 1999: 12). En este caso, Foucault atañe a un triángulo entre soberanía, disciplina y gestión gubernamental (Foucault, 2006).

De Marinis analiza la perspectiva de la gubernamentalidad desde dos dimensiones. Una, las racionalidades políticas. Su importancia radica en que los centros de poder no se limitan al gobierno estrictamente político, por el contrario una multiplicidad de éstos se enlazan al Estado para ejercer efectos en conjunto y modelar conductas³. La segunda, tecnologías de gobierno. Éstas son mecanismos a través de los cuales las autoridades de dichos centros de poder modulan y dirigen las conductas y acciones de los otros, según sus propios fines. Se trata de prácticas microfísicas, capilares, imperceptibles, cotidianas, rutinizadas y naturalizadas que trascienden las instituciones políticas de gobierno (en sentido estricto) al mismo tiempo que garantizan las condiciones de

3 Foucault agrega: “(...) *pues muchas personas gobiernan: el padre de familia, el superior de un convento, el pedagogo, el maestro sobre el niño o el discípulo; hay en consecuencia muchos gobiernos, entre los cuales el del príncipe que gobierna su Estado sólo es una modalidad entre otras.*” (Foucault, 2006:117).

ejercicio del poder. Las formas en que las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno se articulan, en cada momento histórico, definen las especificidades de las diversas gubernamentalidades (De Marinis, 2000).

La comunidad, en la táctica analizada, no sólo es el objeto de prevención del delito sino que también es un sujeto colectivo que define sus propios problemas y participa en la preservación de la seguridad pública de su medio. A través del conjunto de sus técnicas, la táctica expresa una configuración particular de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno; revela una modalidad de intervención que puede beneficiar los intereses de los sectores que conducen acciones en base a los ejercicios de poder. Por ende, como bien dijimos en la primera premisa teórica, el sujeto es responsable de su propio éxito porque debe buscar activamente las condiciones de su bienestar y el de su familia (por ejemplo contratar un servicio de salud o preservar su seguridad física).

A pesar que el rol del sujeto en la comunidad se juega en la apertura de posibilidades “reflexivas” y “creativas” para forjar su propio destino y el de su medio -es decir gestionar sus actividades políticas, económicas y sociales- el autor nos invita a preguntarnos, en concordancia con nuestra hipótesis, por las modalidades de sujeción y opresión que igualmente se pueden encontrar bajo dicha gestión (De Marinis, 2000). Estas aperturas a la acción responsable, que suponen ser novedosas y transformadoras de la realidad social: ¿no son, más bien, prácticas pasadas que se configuran y articulan en pos de continuar y reproducir la dinámica interna del Estado?

Sozzo elabora algunas consideraciones críticas sobre la táctica comunitaria que intentan responder aquel interrogante. En primer lugar, aquélla se implementa en un territorio donde los vecinos expresan una identidad común. Pero, se dejan de lado datos estructurales que atraviesan y construyen prácticas y relaciones políticas, económicas y sociales.

Aquel sentido de pertenencia a un territorio e identidad común, en segundo lugar, ejerce una operación simbólica que supone una tendencia a la paz y la armonía. No obstante, las comunidades pueden apoyar decisiones políticas punitivas y violentas. La idea de consenso parece sobreponerse a las heterogeneidades, conflictividades y contradicciones que efectivamente acontecen en las prácticas de las comunidades.

Siguiendo la posterior crítica del autor, la presencia del mencionado “extraño” o “*no-comunitario*” es el puntapié para que estas tácticas se implementen mayormente en zonas urbanas de clases medias y -en menor medida- en zonas urbanas de clases bajas debido a que en ellas el delito es fundamentalmente intracomunitario (Sozzo, 2000). Sin embargo, esta tensión que entabla Máximo Sozzo entre zonas urbanas más deprimidas social, económica y culturalmente y el delito

intracomunitario, es problemática. ¿Qué entiende él por “delito”, en esta segunda crítica? ¿No resta aquí relevancia a los delitos que los sectores poderosos cometen en zonas urbanas de clases bajas?

Desde la mirada del autor -en cuarto lugar- la implementación de la táctica invita a opinar, aconsejar e intervenir a las voces expertas y especializadas, con los objetivos de revertir los procesos de socialización defectuosa de las instituciones intermedias y subsanar el resquebrajamiento de las relaciones sociales basadas en la confianza. La consecución de estos fines puede tener como resultado la reproducción de construcciones monolíticas, sesgadas y, en algunas ocasiones, intolerantes en cuanto a cómo debe ser la gestión de los sistemas de seguridad pública. Finalmente según el autor no hay datos empíricos que prueben el éxito de la táctica comunitaria.

Las premisas teóricas, aludidas anteriormente, suponen el acercamiento y la proximidad entre instituciones reguladas por el Estado, como son las policías, y los vecindarios; suponen una relación más estrecha entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, desde la perspectiva de la gubernamentalidad y las críticas a las premisas, nos preguntamos si la táctica, en realidad, no funciona en base al movimiento contrario; esto es, delegando tareas y actividades de prevención en manos de los individuos de las comunidades, bajo el argumento que ellos pueden y deben hacerse cargo de su propia empresa, fomentando así una escisión entre Estado y sociedad. De Marinis, ante las contradicciones que presentan los supuestos que apelan a la comunidad, propone un doble movimiento. Barrer y resistir los elementos de sujeción y, -en simultáneo- retener aquellas posibilidades reflexivas, creativas y autónomas que dicho concepto ofrece (De Marinis, 2000).

3. DISCURSO HEGEMÓNICO DE LA INSEGURIDAD

En la década de 1990, el aumento de la pobreza y del desempleo en Argentina -a partir de las consecuencias de las implementaciones de políticas neoliberales en el ámbito político, económico y social- profundizaron los procesos de descolectivización de los sectores populares. Estos procesos signados por la desintegración social, el deterioro de las condiciones de vida de los sectores bajos y medios-bajos y la ruptura de los lazos tradicionales de solidaridad comunitaria hacen posible que el denominado discurso hegemónico de la inseguridad se haya enraizado fuertemente en el sentido común de los bonaerenses. O, mejor dicho, son condición de posibilidad de la eficacia de este discurso.

Algunos sectores de la sociedad civil muestran que la sensación de inseguridad va en aumento y por eso demandan al Estado (y a sus instituciones) protección, proactividad, productividad y prevención en la gestión de los delitos y los sistemas de seguridad pública. Los proyectos de municipalización de la policía bonaerense se leen como acciones políticas que intentan resolver la

cuestión⁴ de la inseguridad en función de las transformaciones de las instituciones policiales.

Dada la relevancia de esta cuestión, en el marco de los medios de comunicación masiva y las campañas electorales se presentan diagnósticos, soluciones y propuestas en esa línea. Antes bien, la inseguridad como problema, que debe ser resuelto, se instala en la opinión pública como un discurso difuso, disperso, vago e impreciso de significados, sentidos y enunciados. En otras palabras, los medios de comunicación construyen las narrativas sobre la seguridad pública en base a líneas argumentativas distintas. Pero, en la dispersión, se manifiestan regularidades. En una *formación discursiva* -concepto elaborado por Foucault- la dispersión es el principio de unidad (Foucault, 1986).

La regularidad nodal del discurso hegemónico de la inseguridad es la relación inseguridad-delito-pobreza. Dentro de la complejidad y heterogeneidad de actores estatales y no estatales que reproducen y son partícipes de las prácticas delictivas, dicho discurso localiza sólo un pequeño grupo de actores y conductas (como los jóvenes que cometen delitos callejeros). Esta focalización se preocupa por las violaciones a los derechos civiles y presta escasa atención a la protección de los derechos sociales. Así, el discurso hegemónico no contempla inseguridades en las condiciones de vida y la seguridad social, tales como la carencia de alimentos, necesidad de asistencia médica de una familia o exclusión de mujeres embarazadas del mercado de trabajo. De esta manera se entabla la relación inseguridad-delito.

Simultáneamente los delitos contra los derechos civiles de las personas son circunscritos a los pobres, dejándose de lado los cometidos por los sectores poderosos y dominantes. Los pobres como sujeto colectivo no son un actor social homogéneo para este discurso, más bien algunos individuos de esos sectores populares son estigmatizados como posibles victimarios de los delitos de inseguridad. Estableciéndose así una separación entre pobres buenos y pobres delincuentes. Esto significa una fragmentación y desmembración interna de los sectores populares. En efecto, se constituye aquel vínculo entre inseguridad-delito-pobreza.

Además podemos mencionar otros aspectos que se repiten en esa formación discursiva. Se instalan la idea que la inseguridad es un problema urgente y, en simultáneo, los gobiernos se ven imposibilitados de resolverlo. Consecuentemente se produce una movilización afectiva basada en el miedo y el pánico que, puede desembocar en un antagonismo entre “nosotros” y “ellos”. Con respecto a los victimarios, se presupone que son consumidores de drogas, sus delitos son mayormente callejeros y -en caso de ser apresados- su entrada a la cárcel es por una “puerta

4 Puede resultar de gran utilidad el concepto “cuestión socialmente problematizada” de O' Donnell y Oszlak: 'Sólo algunas (necesidades y demandas) son problematizadas en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o, incluso, individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. '(O' Donnell y Oszlak, 1982:109)

giratoria” que les permite salir casi inmediatamente. Teniendo en cuenta la operación simbólica de estas construcciones imaginarias se publican diagnósticos y soluciones para resolver la cuestión. Finalmente la urgencia de ésta da lugar a metáforas y alusiones vinculadas a las guerras, luchas, batallas y crisis.

La línea de acción política de la derecha argumenta que la inseguridad se resuelve con medidas punitivas, reactivas y represivas. Al sostener las regularidades que enunciamos a modo de ejemplo, algunos sectores de la sociedad dan el visto bueno a intervenciones violentas de las fuerzas de seguridad y el sistema judicial. *Ergo* elevar el número del personal policial en los espacios públicos puede ser parte de una acción política aceptada satisfactoriamente por esta línea.

En cambio, la línea de acción política progresista considera que los delitos a los derechos civiles tienen sus causas en la carencia de bienes materiales y educación, de los sectores empobrecidos. Por ende, los sectores progresistas suelen apoyar soluciones orientadas a proteger y resguardar los derechos y seguridades sociales de los grupos sociales marginalizados. Ambas líneas se inscriben en el discurso hegemónico de la inseguridad, debido a que tanto el aumento de los castigos como la protección de los derechos sociales, ponen énfasis en reducidos subgrupos de los sectores populares que, al mismo tiempo, realizan un conjunto de delitos específicos. Las construcciones simbólicas que dicho discurso establece son un impulso a la discusión política sobre nuevas estrategias y propuestas políticas encaminadas a transformar las fuerzas policiales bonaerenses.

4. LA POLICÍA BONAERENSE, HOY

Para describir el actual funcionamiento y organización de la policía bonaerense es necesario referirnos al marco jurídico -sancionado durante la dictadura militar- que actualmente la regula. La ley 13.482 unifica la normativa que organiza, coordina, compone y direcciona las policías de la provincia de Buenos Aires conforme a los criterios de desconcentración y descentralización. Es importante destacar que dicha ley es producto de algunas reformas que establecen un hilo conductor desde la dictadura hasta el presente.

Primero, nos encontramos con la reforma del año 1997. El peronismo bonaerense toma una posición política -en relación a la la inseguridad- después de su derrota en las elecciones legislativas, contra la alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frente por el País Solidario, el 26 de Octubre. El Partido Justicialista identifica mayormente este comportamiento electoral adverso con el incremento de la sensación de inseguridad de la población de la provincia⁵. Por este motivo, el 19 de Diciembre, el entonces gobernador Eduardo Duhalde dispone la intervención civil de la policía bonaerense (durante noventa días) con el objeto de iniciar un proceso de reforma del sistema

5 Cabe mencionar que en Enero de ese año se produce el asesinato del periodista José Luis Cabezas.

de seguridad pública (Saín, 2002).

A partir de la reforma, se vislumbra la comunidad como sujeto fundamental del ámbito institucional de la seguridad pública y se crean Policías de Seguridad en los dieciocho departamentos judiciales de la provincia⁶. Además durante los noventa días de intervención a la Policía Bonaerense se pasa a retiro una gran cantidad de Comisarios Generales y Comisarios Mayores involucrados en actividades delictivas (Saín, 2002). A pesar que esto significa el descabezamiento de la estructura de conducción policial, Saín denomina la reforma como trunca porque las prácticas institucionales llevadas a cabo por los actores que forman parte del sistema policial se mantienen. Es decir, no nos encontramos frente a una reforma integral y estructural de la seguridad pública.

Aquellas intervenciones son retrotraídas con una contra-reforma liderada por Carlos Ruckauf bajo la cual, por mencionar algunos puntos, se limitan las excarcelaciones y amplían las facultades policiales para realizar controles e interrogatorios⁷. En el año 2002, Marcelo Saín⁸ eleva al ministro Cafiero “La estrategia de Seguridad Preventiva 2002”. En un contexto de gran conflictividad social⁹, se plantean -entre otras cuestiones- la elaboración periódica de un mapa delictivo e informes estadísticos sobre la problemática criminal. Estos aspectos suponen la conducción política y control del Ministerio de Seguridad por sobre las policías de seguridad (Saín, 2008).

Sin embargo, las estrategias de reformas del aparato policial bonaerense -por parte del ministro y el gobernador Solá- perpetúan el esquema institucional al no introducir cambios que desarticulen el entramado político-policial. Algunas de las medidas propuestas, recién se ponen en funcionamiento con la reforma que inicia el Ministro de Seguridad provincial Carlos Arslanián en el período 2004-2007 (Saín, 2008). Seguidamente, el gobernador Daniel Scioli realiza una contra-reforma que, a grandes rasgos, abandona la perspectiva de conducción política de seguridad, desmantela los mecanismos de control interno a cargo de personal civil y deja de lado las políticas de prevención comunitaria de la violencia.

Una vez mencionadas las intervenciones y reformas, detallamos que el cuerpo legal de la ley 13.482 se compone de nueve libros y un total de doscientos veintiún artículos. El artículo 9º advierte al personal policial adecuarse al principio de *razonabilidad* evitando prácticas discriminatorias, abusivas y arbitrarias; y privilegia la disuasión y prevención, antes que la coerción.

⁶ A su vez, la participación comunitaria se establece mediante la actuación de los Foros Vecinales de Seguridad, Foros Municipales de Seguridad, Foros Departamentales de Seguridad y Defensores Municipales de la Seguridad.

⁷ Para más información sobre las Leyes Ruckauf ver: <http://cels.org.ar/cronologia-de-la-mano-dura/>

⁸ Bajo el cargo de Subsecretario de Planificación y Logística de la Seguridad dentro del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires encabezado por Juan Pablo Cafiero.

⁹ Es pertinente recordar los asesinatos de Darío Santillán y Maximiliano Kosteki, el día 26 de Julio de 2006 en la localidad de Avellaneda, en el marco de una “movilización piquetera” reprimida por un operativo encabezado por el comisario inspector Alfredo Fanchiotti y por el cabo Alejandro Acosta (ambos integrantes de la policía bonaerense).

Sin embargo, advertimos que la policía es una de las principales agencias que cuenta con una enorme *capacidad discriminatoria* para criminalizar a ciertas personas (Saín, 2002).

En el desarrollo de la ley se utilizan conceptos como *razonabilidad, exclusividad, moderación, graduación, necesidad, realidad criminológica, frecuencia delictiva*. Estos criterios formulan las funciones, prerrogativas y facultades de las unidades policiales. Los mismos parecen livianos al momento de preservar los derechos humanos de todos los hombres y mujeres porque pueden prestarse a una amplia interpretación por parte de las policías. Por ejemplo, el análisis de información de los habitantes de la provincia de Buenos Aires basado *exclusivamente* en las condiciones religiosas, culturales, políticas, género, sexuales, etcétera, se encuentra prohibida en el artículo 12°.

Ante la vaguedad de aquellos conceptos nos preguntamos cuáles son las metodologías, técnicas, variables e indicadores para definirlos. En el artículo 13°, el inciso c), después de prohibir las acciones de tortura, exhorta al personal a intervenir contra los derechos de los requeridos de manera *moderada, gradual y necesaria* para evitar males mayores y restablecer la seguridad pública. *Ergo* las prácticas represivas, violentas e intolerantes de las fuerzas de seguridad parecen no encontrar un obstáculo sustantivo en esta legislación. Los abusos y extra-limitaciones, protagonizados por una parte del personal policial, frecuentemente no son experimentados por ésta como mecanismos ilegítimos. Es por esta razón que se constituyen al interior de las fuerzas de seguridad como modalidades válidas, habituales y sistemáticas.

El *policiamiento de la seguridad pública*¹⁰ abre el juego a la sospecha permanente de individuos o grupos de personas que cumplan los criterios imputados por las agencias policiales según determinadas características políticas, sociales, económicas, etcétera. Mediante las reformas introducidas en Marzo del año 2000 a las normas procesales penales bonaerenses, bajo el fundamento de la prevención del delito, las personas pueden ser obligadas a identificarse y exhibir sus pertenencias cuando se trata de un operativo público de control (por ejemplo, en las fronteras provinciales y nacionales); y así, eventualmente, ser estigmatizadas y criminalizadas.

Al leer esta legislación es interesante tener presente la diferencia que establece Saín entre violencia policial extralegal y por incompetencia. Los agentes policiales ejercen la primera cuando hacen un uso premeditado de la fuerza y cuando enfrentan situaciones con la utilización innecesaria y abusiva de la coerción casi mecánicamente (Saín, 2002). Por ejemplo el inciso d), del mencionado artículo, justifica el uso de la fuerza física -sólo- en pos de la seguridad pública y de la cesación de actividades que incumplan la ley de modo *estrictamente necesario* y acorde a la de los infractores.

¹⁰ Saín denomina *policiamiento de la seguridad pública* a la autonomía con la cual cuenta la cúpula de las agencias policiales (Saín, 2002).

Saín menciona distintos modos a través de los cuales las policías reproducen y producen prácticas delictivas:

“(…) la construcción de las versiones falsas de los acontecimientos protagonizados por la policía en el desempeño de sus funciones preventivas o investigativas; el ocultamiento, destrucción o la fabricación de pruebas o evidencias, tanto para desincriminar a policías y personas protegidas sospechadas como para incriminar a personas inocentes; la falsificación de testimonios, la colocación de testigos preparados, la intimidación, el amedrentamiento, la amenaza y la represalia sobre testigos y víctimas; la efectivización de apremios y torturas sobre personas implicadas, o sobre inocentes, etcétera (Saín, 2002: 61)”.

A los fines de la investigación, es preciso comentar algunos artículos de la ley 13.482 que atañen específicamente a las Policías de Seguridad Comunal. Éstas, en función del artículo 56°, son creadas en municipios con una población menor a setenta mil habitantes que adhieren a la misma mediante suscripción del Intendente y ratificación por ordenanza municipal¹¹. A partir del año 2007 el pueblo de cada municipio se encuentra habilitado, por el artículo 71°, a elegir al Jefe de la Policía de Seguridad Comunal en elecciones populares e independientes a los comicios de las autoridades municipales. Los Jefes, en función de lo resuelto en los artículos 75° y 77°, se encuentran sujetos a los principios y procedimientos de la ley, los controles del Foro Municipal, la asistencia a las reuniones de los foros cuando son convocados y brindar información cuando se les solicite.

La implementación de esta legislación generó -y continúa generando- numerosas problemáticas en el escenario político-económico-social del conurbano bonaerense. Con el retorno de la democracia en la Argentina, según los aportes de Saín, las autoridades gubernamentales delegan la organización y funcionamiento del sistema de seguridad pública a la cúpula policial, produciéndose así la *autonomización* de las fuerzas. Desde un amplio espectro podemos traer a colación algunas de las consecuencias de la autonomía de las instituciones policiales en la Provincia de Buenos Aires: escasa dotación de personal y su precaria formación y capacitación, ausencia de una conducción política, dificultades burocráticas-administrativas y estructuras de ejercicio del poder enviciadas y corruptas (Rescigno, 2013).

La institucionalización de estas estructuras de ejercicio del poder es posible gracias a que las altas jerarquías pueden definir sus propios fines, funciones e intereses que, en varias ocasiones, coinciden con los propósitos de los entramados ilegales y redes de delitos. Hablamos de redes

¹¹Seguidamente se establece que la dependencia funcional de las Policías de Seguridad Comunal corresponde al Intendente Municipal, mientras que la dependencia orgánica pertenece a la Autoridad de Aplicación.

extraoficiales, subterráneas e informales que se construyen en base a la circulación de prebendas, favores y negocios políticos y económicos entre los sectores poderosos¹². Simultáneamente hay una manipulación política de dicha autonomía que interviene en beneficio de sus propios intereses y abala el *autofinanciamiento ilegal* de la fuerzas de seguridad bonaerenses.

Los mecanismos que recaudan recursos económicos provenientes de fondos extraoficiales, superan los deficientes controles internos. Éstas actividades implican el cobro de “cánones” a la prostitución, al juego clandestino y a albergues transitorios sin autorización para su funcionamiento, coimas, extorsiones, robos, hurtos, narcotráfico, contrabando, secuestros de personas, etcétera¹³ (Saín, 2002). Los hechos de corrupción y violencia institucional respaldados por estas fuerzas públicas (que se dan a conocer en los vecindarios y se publican en algunos medios de comunicación) provocan diversas tomas de posición por parte de los sectores de la sociedad. Las categorías “gatillo fácil” y “maldita policía” ejemplifican las posiciones políticas que desconfían e, incluso, rechazan la legitimidad de las mencionadas fuerzas. Los argumentos del discurso hegemónico, sin embargo, son que las estructuras policiales se encuentran vedadas por los poderes políticos para actuar eficientemente.

Algunas de las condiciones políticas y económicas de la policía bonaerense que mencionamos con anterioridad -autonomización, institucionalización de las estructuras corruptas, autofinanciamiento ilegal, policiamiento- les permiten a sus cúpulas jerárquicas cumplir el rol de reproducir y participar de las prácticas delictivas en el territorio de la provincia de Buenos Aires. Asimismo, inferimos que a partir de la década del '90 -cuando se producen los procesos de descolectivización de los sectores populares, el discurso hegemónico de la inseguridad se instala eficazmente en el sentido común de los bonaerenses y el sistema de seguridad pública no puede hacer frente a las problemáticas- algunas de las iniciativas sociopolíticas, que pretenden resolver parte de la cuestión, responden a la táctica comunitaria de prevención del delito.

5. PROYECTOS Y ARGUMENTOS

A) Bloque “Unión Celeste y Blanco”.

El bloque que lidera Francisco De Narvéez plantea -en un conjunto de seis puntos- las “Bases del plan integral seguridad 2013”. En el tercero de ellos ¹⁴, cuarto inciso, se propone la creación de la

12 Interesantes estudios socioantropológicos, que confirman y amplían algunas de las prácticas ilegales aquí mencionadas, se encuentran en “*De armas llevar*” (ver referencias bibliográficas).

13 Agregamos que la precarización de los trabajadores del sistema público incide negativamente en las prácticas corruptivas de las instituciones policiales.

14 En este punto se asientan las bases para la modernización de la policía, que se entiende a partir de las ideas de

Policía Municipal Comunitaria para la consolidación de un nuevo modelo policial. El proyecto de ley presentado por, diputado provincial y presidente del bloque, Guillermo Britos¹⁵ contiene 55° artículos y un apartado final, el cual expone las razones para: eliminar las Policías Comunes en la Provincia de Buenos Aires, extender a todos los Municipios la Policía de Distrito y simultáneamente crear cuerpos de Policía Comunitaria.

Primero, la Ley 13.482 sostiene la desigualdad entre los municipios ya que una gran cantidad de intendentes y funcionarios públicos carecen de capacitación en seguridad pública, prevención de criminalidad y gestión de organizaciones complejas, como es la policía. Por esto, el artículo 1° deroga la Policía de Seguridad Comunal regulada por esta ley.

En segundo lugar, la asignación de los recursos destinados a personal, vehículos, fondos, etcétera, son costos para el MJyS. Por lo tanto, el artículo 44° -modifica el artículo 80°- y resuelve que el financiamiento de la Policía Comunitaria es responsabilidad del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Es preciso cuestionarnos cómo inciden las alianzas político-electorales, en la puja por los recursos para las policías municipales, en caso que la asignación del presupuesto dependa del Poder Ejecutivo provincial.

Debido que, en tercer lugar, la burocratización de las estructuras policiales aumenta su separación con respecto a la comunidad, las Policías Comunes “(...) fueron creadas con el objetivo de contribuir a la sensación de cercanía entre la ciudadanía y la institución policial”¹⁶. La intención es mejorar la calidad de los canales de intercambio de información y rendición de cuentas entre las policías y los vecinos. Para contribuir a este acercamiento, se sostiene que la incorporación de personal a las fuerzas de seguridad debe privilegiar -en función del artículo 30°- a los residentes de cada Municipio. Estos propósitos -visibilizar a la policía en el espacio público, identificar quiénes son sus miembros y generar vínculos con los vecinos basados en el contacto directo y la confianza- dan cuenta de las premisas teóricas de la táctica de intervención comunitaria.

A pesar que el bloque partidario defiende una mayor participación de las organizaciones comunitarias, el artículo 39° – al modificar el artículo 75°- conviene que el Jefe Municipal del Cuerpo de Policía Comunitaria “(...)coordinará el accionar de los uniformados bajo sus órdenes con los Foros y Asociaciones vecinales de seguridad”¹⁷. Mejor dicho, aquél ya no está sujeto a los controles de los Foros Vecinales de Seguridad, más bien se da una *coordinación* de acciones y tareas. El artículo 41°, en función de la modificación al artículo 77°, ya no exige a los agentes

eficiencia, eficacia, proactividad y comunitarismo. Sobre todo, los tres primeros criterios responden a la lógica económica ya que son características atribuidas a los agentes racionales que toman decisiones, en el libre mercado, bajo un cálculo de costos y beneficios.

15 Antes de dedicarse a la política, desempeñó funciones como Comisario General de la Provincia de Buenos Aires.

16 Ver proyecto de ley (s/f). En *Hcdiputados* (p.15).

17 Ver proyecto de ley. En *Hcdiputados* (p.12).

policiales la asistencia a las reuniones y el otorgamiento de información cuando se les solicite. A su vez, el artículo 36° -al derogar los artículos 71° y 72°¹⁸- quita una herramienta política que contribuye a la sensación de cercanía entre los vecinos/as y las instituciones policiales. Por estas razones, es preciso discutir la pronunciada finalidad de acercar las policías a los vecinos.

El proyecto, en cuarto lugar, hace referencia al concepto de “*community policing*” y a los casos de Inglaterra, Gales y algunas ciudades de Estados Unidos para indicar algunos puntos de partida que pueden ser tomados en las comunidades locales. Según los fundamentos de este proyecto, al aumentar los índices de delito, las percepciones sobre la efectividad y fiabilidad del personal policial se ven menoscabadas. Incluso el debilitamiento de la confianza en los policías, desde esta mirada, “(...) también incide sobre los incentivos que llevan a un criminal a delinquir”¹⁹. En caso de existir lazos de confianza entre los policías y vecinos, éstos pueden aportar información a los primeros para que persigan y atrapen a los criminales²⁰.

Lo anterior presenta tres problemas. Primero, el énfasis del debilitamiento de la confianza está puesto en la eficiencia y eficacia del personal y no en las instituciones policiales en sí. Segundo, los delincuentes son individualizados como *homo economicus* que deciden racionalmente delinquir, en base al cálculo de costos y beneficios. Por último, como ya dijimos, apelar a la información que puede aportar una comunidad *empoderada* es pensar las policías como instituciones neutrales, que carecen de los conocimientos sobre quiénes son las personas que comenten delitos y cuáles son estas faltas a la ley.

Para finalizar, cabe destacar, “Unión Celeste y Blanco” es el único bloque que no estipula prohibiciones en las tareas y actividades asignadas al cuerpo policial. A lo largo del desarrollo de la propuesta legislativa, se manifiestan numerosas modificaciones a los artículos de la Ley 13.482. Éstas, no obstante, son mayormente cambios en las denominaciones de los cargos jerárquicos y las agencias²¹. Es decir, la policía municipal tiene un rol superficialmente diferente al asignado en aquélla.

En relación a nuestra hipótesis, los cambios en el financiamiento de las fuerzas de seguridad municipales no demuestran un cuestionamiento sobre cómo funcionan las instituciones policiales. Apelar a generar una mayor participación de las comunidades junto con canales de intercambio de información y de rendición de cuentas, pueden leerse como una perspectiva que avanza en el control comunitario de las prácticas policiales. Sin embargo, las modificaciones con respecto a la

18 Establecen la elección popular del Jefe Municipal del Cuerpo de Policía Comunitaria.

19 Ver proyecto de ley. En *Hcdiputados* (p.16)

20 Además, al recuperarse el prestigio social de las actividades llevadas adelante por las fuerzas policiales puede conseguirse un aumento en la incorporación de los jóvenes a éstas.

21 A modo de ejemplo, se reemplaza “Policías Comunes” por “Policías Comunitarias”, “Policías de Seguridad Comunal” por “Cuerpo de Policía Comunitario” y “Comisario Jefe” por “Comisario Mayor Jefe”.

Ley 13.482, en ese sentido, más bien parecen un paso a contra-marcha.

Pensar que las instituciones policiales no pueden obtener -si es que ya no cuentan con ellos- datos y conocimientos sobre los delincuentes de los barrios, sin el consentimiento de los vecinos, es desligarlas de su rol en tanto reproductoras y/o partícipes del delito. Radicar únicamente la desconfianza a las policías en la ineficacia de su personal, es dejar de lado (como posibles razones) las prácticas violentas, represivas, intolerantes, abusivas y delictivas de estas instituciones. De esta forma las proposiciones del bloque “Unión Celeste y Blanco” son entendidas como una estrategia sociopolítica útil al discurso hegemónico.

B) Bloque “Frente Renovador”.

El bloque liderado por Sergio Massa suma un proyecto de ley, presentado por el senador provincial Jorge D' Onofrio, ante la legislatura bonaerense. Está formado por un total de veintiún artículos y un apartado final, que alude a Hugo Frühling (criminólogo y consultor internacional) para dar cuenta de algunos de los argumentos políticos que sostiene el Frente Renovador.

En primer lugar, hay una falta de confianza pública respecto a las fuerzas de seguridad policiales. Las funciones esenciales de la policía municipal, que se exponen en el artículo 9º, apuntan a contrarrestar esa desconfianza. Éstas son: patrullar y vigilar los barrios; elaborar y mantener mapas delictivos, preservar el orden y la seguridad pública; detectar conflictos y/o problemáticas en la convivencia entre vecinos; coordinar la acción policial con los agentes sociales que intervienen en la comunidad; establecer una relación estrecha con los vecinos y vecinas en la labor preventiva; recibir sugerencias, propuestas y brindar informes a los Foros Municipales y Vecinales de Seguridad; y prestar auxilio u orientación al vecino. Así, se ponen de manifiesto numerosas referencias a la táctica comunitaria analizada por Máximo Sozzo.

En segundo lugar, es menester modificar estrategias en materia de seguridad pública para enfrentar el masivo incremento de la violencia, integrar socialmente a los jóvenes, reducir la delincuencia juvenil y fortalecer la responsabilidad municipal y comunitaria. El artículo 4º intenta soslayar este último aspecto: *“la Policía Municipal dependerá funcionalmente, administrativamente, financieramente y orgánicamente del Intendente del Municipio correspondiente”*²². Para adherirse mediante convenio suscrito por el Intendente, ratificado mediante ordenanza municipal, los municipios deben tener una población superior a los setenta mil habitantes.

Es urgente impulsar, en tercer lugar, la descentralización y modernización administrativa de las

22 Ver proyecto de ley (s/f). En *Frenterenovador* (p.1).

instituciones policiales. Las policías de proximidad constituyen estrategias al compás de los procesos de reforma del Estado que se están produciendo, en la última década, en América Latina. Dicha descentralización y modernización son los objetivos, según el artículo 17º, de la formación y capacitación del personal de la Policía Municipal. Los programas y planes de estudios son diseñados por cada municipio y supervisados por el MJyS. Los mismos, en función del inciso d), deben promocionar y proteger los derechos humanos así como también desarrollar actitudes y valores democráticos en la formación de los funcionarios policiales.

Asimismo, en pos de mejorar la seguridad pública local, la capacitación del personal contiene un módulo -en el inciso f) de dicho artículo- sobre las particularidades específicas de cada distrito. Aunque la descentralización de la policía bonaerense es uno de los objetivos del bloque, el artículo 14º define que la remuneración del personal policial es absorbida por el presupuesto del MJyS. En efecto, la distribución de los recursos para las policías municipales puede ser motivo de disputas políticas-económicas.

Finalmente se evidencian dos necesidades. Por una parte, incrementar las funciones y prerrogativas de control que poseen las policías y, por otra, crear canales de participación ciudadana que estimulen la rendición de cuentas ante los vecinos. De igual manera los intendentes municipales deben rendir, únicamente, la planificación anual de los objetivos y, sólo, ante el Consejo Deliberante. Así, más allá de las funciones asignadas a las Policías Municipales que mencionamos en el artículo 9º, no se presentan instancias que signifiquen la creación de organismos y/o mecanismos de participación y control social por parte de las comunidades.

Observamos que el rol de las instituciones policiales municipales se juega en sus acercamientos a las comunidades, con el fin de subsanar la desconfianza ciudadana. En el desarrollo del proyecto, las propuestas políticas para responder a esta intención son precarias, debido a que únicamente mantienen aquellas interacciones entre las policías y los Foros Municipales y Vecinales (prerrogativas que ya se encuentran en la Ley 13.482). De esta manera la propuesta legislativa del Frente Renovador se comprende como una estrategia sociopolítica útil al discurso hegemónico de la inseguridad, porque las prácticas sistemáticas que definen el rol de las agencias policiales no son problematizadas aquí.

C) Bloque “Frente para la victoria”²³.

El Poder Ejecutivo Provincial, encabezado por el gobernador Daniel Scioli, presenta su propio

23 Cabe aclarar, en el mes de Febrero del presente año, el Poder Ejecutivo provincial modificó su proyecto de ley. Éste se basa en la propuesta legislativa que Dulce Granados, entonces diputada provincial por el Frente para la Victoria, presentó en el año 2008 (disponible en *Hcdiputados*). Posteriormente el 30 de Junio de 2014, el gobernador Scioli -a partir del Decreto N° 373/14- aprueba la creación de las Policías de Seguridad Local (Ver proyecto de ley. En *Scribd*).

proyecto de ley para la creación de las Policías de Prevención. Éste es apoyado por el entonces Ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Ricardo Casal. Se compone por dos libros, veintiséis artículos y, curiosamente, es la única propuesta legislativa que no cuenta con un desarrollo de las justificaciones políticas que la consolidan.

El artículo 3° establece que los Municipios que quieran adherir al convenio, a través del Intendente y la ratificación municipal, deben contar con una población mayor a los setenta mil habitantes. O en su defecto, el Poder Ejecutivo contempla los casos que no superen esta cantidad. La dependencia funcional de las policías corresponde al Intendente Municipal, mientras la dependencia orgánica depende del MJyS.

A partir del artículo 7° se establecen las funciones de las Policías de Prevención. Entre ellas destacamos la prevención del delito en base al conocimiento de los barrios, estipulada en el inciso b), y la coordinación con los agentes sociales que intervienen en la comunidad, formulada en el inciso h). Ambos ejemplifican la presencia de la táctica comunitaria analizada por Sozzo.

También observamos en el presente proyecto legislativo, los fuertes lazos entre las Policías de Prevención y el organismo ministerial encabezado (en ese momento) por Ricardo Casal. El artículo 12°, ejemplifica este punto, al acordar que la cantidad mínima del personal policial es determinada a través de la vía reglamentaria y su remuneración es cubierta por el mencionado ministerio. Es posible preguntarnos, ¿cómo inciden las banderas políticas de cada municipio al momento de la repartición del presupuesto? La dependencia orgánica, también se encarga de diseñar los programas y planes de estudio, que deben formar y capacitar al personal de las Policías de Prevención. Sus requisitos básicos se encuentran en el artículo 17°, el cual exige -entre otras cosas- el desarrollo de actitudes y valores democráticos para fomentar que su accionar sea reflexivo, crítico, ético y solidario.

El rol de la policía municipal, en esta proposición, supone funciones preventivas enfocadas en el ámbito barrial y comunitario. Salvo este hincapié, se vislumbran continuidades entre la propuesta legislativa del Poder Ejecutivo y la ley vigente ya que las modificaciones que se realizan son escasas y superficiales. Como en su desarrollo no hay cuestionamientos a las prácticas delictivas, criminales y/o corruptas que reproducen y/o producen las altas jerarquías de las policías bonaerenses, inferimos que se trata de una estrategia sociopolítica útil al discurso de la inseguridad. Estrategia que beneficia tanto al MJyS como al Poder Ejecutivo debido a que permite la concentración de recursos financieros y vínculos (directos o indirectos) con estas jerarquías.

D) Bloque “Nuevo Encuentro”.

En Marzo de 2012, el diputado provincial, Marcelo Saín presenta el proyecto “Ley de Policías

Municipales de la Provincia de Buenos Aires” compuesto por ciento cincuenta artículos. El bloque argumenta que el artículo 56° de la ley 13.482 no satisface las necesidades actuales de la seguridad preventiva porque no puede implementarse en los centros urbanos que superen los setenta mil habitantes. En cambio, el artículo 1° de esta propuesta recomienda la circunscripción voluntaria a la ley (a partir de la mayoría absoluta del Departamento Deliberativo) en los partidos que superen los cien mil habitantes, con el objeto de evitar la superposición de policías en municipios con escasa población.

El aumento de la criminalidad en la provincia de Buenos Aires, desde la mirada del bloque, se debe a la marginalización de amplios sectores bajos y medios-bajos así como también a las deficiencias institucionales del sistema de seguridad pública. Para supervisar y controlar el funcionamiento, desempeño y prácticas de las Policías Municipales, el artículo 37° propone la creación de la Auditoría General de Policías Municipales²⁴. Las funciones y atribuciones que le permiten a esta Auditoría establecer y defender la rendición de cuentas, por parte de las estructuras que forman las Policías Municipales, se encuentran en el artículo 40°.

La desactualización orgánica, funcional y doctrinal de la policía de la provincia de Buenos Aires, favorece que algunos integrantes del sistema policial provincial regulen redes delictivas. Por esto, el artículo 55° obliga al personal policial de las Policías Municipales a desempeñar sus funciones sin obtener ventajas o provechos de su autoridad o función, ya sea con fines lucrativos o no. Además, el artículo 57° exime a los policías de obedecer cuando la orden es ilegal o proviene de autoridades ilegítimas. Seguidamente se les prohíbe inducir a terceros a cometer delitos; obtener información de personas por su raza, religión o acciones políticas/sociales/sindicales/comunitarias; e influir en los aspectos institucionales, políticos, sociales o económicos de su comunidad.

Como el artículo 57° de la Ley 13.482 aún excluye a los Intendentes Municipales la dependencia orgánica de las policías locales sucede que la relación de mando, formación y capacitación del personal junto con la concentración, burocratización y corrupción institucional de la policía bonaerense son aspectos inamovibles. Por lo cual, el artículo 78° concierta que tanto la dirección superior como la administración general de las Policías Municipales se encuentran en manos del Intendente Municipal. Según el artículo siguiente, ejercer la dirección superior supone la dependencia funcional así como también orgánica de aquéllas.

Para resolver la complejidad de la seguridad de los municipios bonaerenses son necesarios recursos financieros, equipamientos, organismos técnicos, funcionarios capacitados y dependencias

²⁴ Marcelo Saín configura en el artículo siguiente su integración: un/a Auditor/a General designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado; dos Auditores/as Generales Adjuntos designados por el Poder Ejecutivo Provincial; y un/a Auditor/a de Asuntos Internos por cada una de las Policías Municipales que se conformen designado por el Auditor/a General.

especializadas en materia de prevención social de la violencia y el delito. El artículo 84° propone, en esta vía, la organización de las Policías Municipales en dos dependencias y/o unidades: el Centro de Comando y Control Policial (CEC) -encargado de planificar, conducir, coordinar, supervisar y evaluar las actividades preventivas en la comunidad- y las unidades operativas medias y de base -destinadas a los trabajos de prevención en los municipios. Acto seguido, se organiza el régimen profesional en una categoría única de oficiales formada por nueve grados jerárquicos. Según el artículo 130°, el Instituto de Formación y Capacitación -que depende del Intendente- organiza, gestiona y administra la formación que recibe el personal policial de manera permanente durante toda su carrera profesional. Son institutos descentralizados que dependen del ámbito exclusivamente local.

La militarización de la policía bonaerense sumada al hermetismo institucional obstaculizan las labores preventivas en el ámbito local. El artículo 113° expresa la intención de romper con esos obstáculos al prohibir a los miembros de las Policías Municipales realizar prácticas y saludos de corte militar; portar y/o exhibir armas en cualquier tipo de acto; invocar credos religiosos en cualquier tipo de ceremonia; y usar insignias, estandartes o referencias simbólicas que identifiquen unidades y/o dependencias de estas policías sin autorización.

Para contrarrestar los beneficios que obtiene el *alto comisariato* de la policía bonaerense, al autofinanciarse en función de fondos que provienen de actividades criminales e ilegales, el artículo 138° crea el Fondo para el Fortalecimiento de las Policías Municipales distribuido desde la Provincia de Buenos Aires a los municipios. Este fondo especial tiene el fin *exclusivo y específico* de cubrir los gastos corrientes y de capital para el funcionamiento de las policías. En este sentido nos preguntamos por las dificultades que pueden presentarse en las transferencias -sean éstas de recursos, bienes materiales, vehículos, equipos, financiamiento, etcétera- del Poder Ejecutivo provincial a las autoridades municipales ya que son visibles las diferencias políticas, ideológicas, económicas, sociales y culturales entre los distritos del conurbano bonaerense (Rescigno, 2013).

En relación a nuestros interrogantes la policía municipal reserva, tanto en sus facultades como en las acciones que tiene prohibidas, algunas diferencias con respecto a la reglamentación vigente. Por lo tanto, este proyecto legislativo intenta trascender cambios superficiales dentro de las fuerzas policiales bonaerenses. La criminalidad aumenta no sólo por la desprotección de derechos sociales de los sectores marginalizados sino también a causa de las deficiencias institucionales y expansiones de las prácticas corruptivas que reproduce y/o produce la cúpula policial de la provincia de Buenos Aires. Así, el rol institucional de las policías es más complejo que en los anteriores proyectos de ley. No obstante el avance en este sentido, la policía bonaerense todavía permanece como fuerza de seguridad pública en paralelo a la Policía Municipal. Este punto junto

con el poco alcance territorial de la propuesta se leen como un cuestionamiento acotado del discurso hegemónico de la inseguridad.

4. REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo recorrimos algunos puntos con la motivación de analizar el rol de la policía municipal en los proyectos de ley presentados, ante la legislatura bonaerense, en el período 2012-2013. En un primer momento, focalizamos en las premisas teóricas de la táctica comunitaria de prevención del delito desarrollada por Máximo Sozzo. Después, a partir de la perspectiva de la gubernamentalidad presente en los análisis de Michel Foucault y Pablo De Marinis, observamos que las articulaciones entre racionalidades políticas y tecnologías de gobierno -en el nivel subterráneo de esta táctica- revelan una modalidad del ejercicio del poder.

Establecimos, en un segundo momento, algunas consideraciones que definen el discurso hegemónico de la inseguridad en tanto condición de posibilidad de las nuevas estrategias políticas que proponen implementar tácticas comunitarias en pos del mejoramiento de la calidad del sistema policial bonaerense.

Posteriormente, a partir de la Ley 13.482, describimos brevemente la reglamentación que regula a la policía bonaerense en la actualidad. Como contracara, nos referimos a algunos análisis de Marcelo Saín que dan cuenta de los resultados de la implementación de esa ley.

Expusimos, por último, los argumentos y artículos más relevantes de cada una de las propuestas legislativas. A modo de reflexión, podemos inferir que la proposición política del Bloque “Nuevo Encuentro” asigna a las policías municipales funciones, facultades y prerrogativas que intentan alejarse de las establecidas en Ley 13.482. A pesar que los cuatro proyectos se inscriben en el discurso hegemónico de la inseguridad, Saín presenta -en líneas generales- una problematización de las deficiencias institucionales reproducidas y producidas por las altas jerarquías de la policía bonaerense. No obstante, es un cuestionamiento acotado que no propone la erradicación total de ésta, antes bien promulga la creación de un cuerpo policial que actúa paralelamente en algunos municipios de la provincia.

En contraste, los tres bloques partidarios restantes designan a las policías municipales -con distintos matices, especificidades y particularidades- un rol institucional muy similar al reglamentado por la mencionada ley. Estas propuestas en vez de problematizar las fuerzas de seguridad policiales en tanto reproductoras y partícipes del delito, parecen ser -en menor o mayor medida- estrategias sociopolíticas que apuntan a modificaciones superficiales dentro de sus organizaciones. Son estrategias útiles al discurso hegemónico de la inseguridad enraizado en las demandas y el sentido común de algunos sectores sociales en la provincia de Buenos Aires.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bases del plan integral de seguridad 2013 (s/f). En *Laseguridadsehace*. Recuperado de: <http://www.laseguridadsehace.com/Archivo/SINTESIS-FUSION-DE-PLANES.pdf>
- Cronología de la mano dura. En Cels. Recuperado de: <http://cels.org.ar/cronologia-de-la-mano-dura/> consultado el 22 de Junio de 2014.
- Decreto N° 373/14. Legislación provincial, La Plata, Argentina, 30 de Junio de 2014.
- De Marinis, P. (1999): Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos. (O un ensayo sobre la racionalidad política del liberalismo), en Ramos Torres, R. y García Selgas, F. (comp.) *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid, Centro de Investigaciones sociológicas.
- Ejes del Proyecto “Ley de Policías Municipales de la Provincia de Buenos Aires” (Marzo de 2012). En Partidoencuentro. Recuperado de: <http://www.partidoencuentro.org.ar/advf/documentos/4f85b2123a9a4.pdf>
- Frederic, S; Galvani, M; Garriga Zucal, J y Renoldi, B (Eds.).(2014). *De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata - Ediciones EPC.
- Foucault, M. (1986) *Arqueología del saber*, México: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2006). Clase del 1° de Febrero de 1978, en *Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977-1978)*. Buenos Aires: FCE.
- Ley N°13.482. Legislación provincial, La Plata, Argentina, 26 de Junio de 2006.
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1982) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, *Revista Venezolana de desarrollo administrativo*, N.1, 91-136.
- Proyecto “Ley de Policías Municipales de la Provincia de Buenos Aires” (10 de Abril de 2012). En *Partidoencuentro*. Recuperado de: <http://www.partidoencuentro.org.ar/advf/documentos/526870e1ad698.pdf>
- Proyecto de ley (s/f). En *Frenterenovador*. Recuperado en: <http://www.frenterenovador.org.ar/wp-content/uploads/2013/07/Polic%C3%ADa-Municipal.pdf>
- Proyecto de ley (3 de Febrero de 2012). En *Senado-ba*. Recuperado en: http://www.senado-ba.gov.ar/secleg_busqueda_acypro_detalle.aspx?expe=90493
- Proyecto de ley (s/f). En *Hcdiputados*. Recuperado de: http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/proyectos_presentados.php?d_autor=BRITOS%20GUILLERMO%20ALEJANDRO

- Proyecto de ley (27 de Noviembre de 2008). En Hcdiputados. Recuperado de: http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/proyecto_completo.php?anios_exp=08-09&origen_exp=D&numero_exp=3022&alcance=0
- Proyecto de ley (s/f). En *Scribd*. Recuperado de: file:///C:/Users/Sal%20picada/Downloads/209380262-La-Provincia-presento-el-proyecto-de-policias-comunales.pdf
- Rescigno, E. (2013). *Reforma policial en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Saín, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Saín, M. (2008). *El leviatán azul. Policía y Política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sozzo, M. (2000). Seguridad urbana y técnicas de prevención del delito. *Cuadernos de jurisprudencia y doctrina penal*, N.10, Buenos Aires.